GERB

3 1761 07578577 4

25/6

4742

DE LA
LIBERTÉ POLITIQUE
DANS
L'ÉTAT MODERNE

✓

L'auteur et les éditeurs déclarent réserver leurs droits de reproduction et de traduction en France et dans tous les pays étrangers, y compris la Suède et la Norvège.

Cet ouvrage a été déposé au ministère de l'intérieur (section de la librairie) en janvier 1894.

DE LA

LIBERTÉ POLITIQUE

DANS

L'ÉTAT MODERNE

PAR

ARTHUR DESJARDINS

MEMBRE DE L'INSTITUT

AVOCAT GÉNÉRAL A LA COUR DE CASSATION

PARIS

LIBRAIRIE PLON

E. PLON, NOURRIT ET C^{ie}, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

RUE GARANCIÈRE, 10

1894

Tous droits réservés

JF
801
D45

PRÉFACE

I

Je désire faire connaître d'un mot dans quel état d'esprit, après avoir médité cet ouvrage, dont les lignes principales étaient depuis longtemps arrêtées, je me suis mis à l'écrire.

Un groupe important de libéraux, qui tente d'opposer sa propagande à la propagande socialiste, fit, l'année dernière, appel « à tous les hommes de bonne foi et de « bonne volonté », abstraction faite des nuances politiques, pour défendre les idées de liberté, de gouvernement et de progrès (1). J'ai voulu, puisqu'il suffisait d'apporter sa bonne foi et sa bonne volonté, répondre à cet appel.

Cependant tout le monde ne croit pas, je m'en suis vite aperçu, que le moment soit bien choisi pour entretenir les Français de la liberté. De même, ai-je entendu dire, qu'on se lassait en 1868, quand Prévost-Paradol publia sa *France nouvelle*, d'être trop gouverné, de même on est, en général, fatigué de ne pas l'être assez : ce n'est

(1) Voir les journaux des 10, 11 et 12 septembre 1893.

plus de la liberté qu'il faut en ce moment parler à la France si l'on veut se faire écouter d'elle, mais de l'autorité. C'est raisonner comme si la France était partagée nécessairement en deux camps : les partisans de l'autorité, les partisans de la liberté. Mais l'une n'exclut pas l'autre ; disons mieux : l'une ne saurait se passer de l'autre, parce que toutes deux ont besoin d'une règle. On convient que l'autorité sans règle aboutit au despotisme ; mais il faut aussi reconnaître, et nous le répéterons au cours de cet ouvrage, que la liberté de chacun, affranchie de tout frein, excède sa limite naturelle en empiétant sur le droit d'autrui, et qu'elle dégénère en tyrannie. L'antagonisme n'existe pas, et c'est le relâchement de l'autorité qui jette, dans quelques pays, un discrédit passager sur la cause de la liberté. Il est peut-être utile d'écrire encore une fois sur la liberté politique, ne fût-ce que pour dissiper cette équivoque.

S'il était vrai que les Français se détachent en effet de cette noble cause, j'entreprendrais encore cette tâche. D'abord le meilleur moyen de les ramener au culte de la vraie liberté, c'est de la leur faire connaître et d'arriver à les convaincre qu'elle est la meilleure, peut-être la seule garantie de leurs droits les plus chers. Puis, si tout le monde était uni dans la même intelligence et dans le même amour de la liberté, les plus belles dissertations qu'on pourrait écrire sur ce sujet deviendraient un exercice de rhétorique. C'est précisément quand une vérité s'obscurcit qu'il faut la propager.

II

Ce livre est un livre de politique et non de philosophie. C'est pourquoi j'ose écrire, après M. Jules Simon, sur la liberté politique. Malgré la ressemblance des titres, les deux ouvrages n'ont pas le même objet.

La liberté politique, de M. Jules Simon, est avant tout un traité philosophique. Il prend lui-même le soin de nous avertir qu'il ne fait pas une œuvre politique (1). Son premier chapitre, un des plus importants, appartient à la philosophie pure. L'auteur y démontre principalement, avec une admirable élévation de langage, qu'aucune loi écrite, aucune constitution ne peut se passer de la loi naturelle, et qu'il faut obéir à la loi naturelle lors même que ses prescriptions sont ou paraissent être contraires à l'intérêt commun. Il y enseigne, entre autres choses, que la liberté n'est pas seulement un droit, mais encore un devoir, et qu'il ne dépend pas de l'homme de rejeter la responsabilité que Dieu lui impose : il expose en conséquence que le monde, produit par un seul Dieu, par un seul acte de la volonté divine, est conduit dans l'immensité de son étendue et de sa durée par une seule et unique loi, expression permanente, dans le développement de l'univers créé, de la toute-puissance créatrice : ce qu'a de commun l'homme avec toute la création, c'est d'être une partie harmonieuse de l'ensemble, d'avoir sa loi, analogue à toutes les lois ; ce qui le distingue du reste de la nature,

(1) Voir notamment les pages 171 et 172 de la 5^e édition.

c'est d'être intelligent, libre et immortel. Après avoir entraîné le lecteur sur ces sommets, M. Jules Simon le ramène sur la terre et tire de notre propre histoire exposée à grands traits, en commençant par l'état des personnes avant la Révolution, en aboutissant aux réformes opérées par l'Assemblée constituante, des déductions conformes aux prémisses de son enseignement philosophique. Il étudie dans un troisième chapitre les conditions et les garanties de la liberté, mais sans modifier le caractère initial de l'œuvre, c'est-à-dire en se bornant au développement des idées les plus générales et en fortifiant cette large exposition dogmatique par un commentaire substantiel des principes de 1789. Il traite de la façon la plus serrée, dans le chapitre suivant, de la réforme administrative en montrant les origines et les inconvénients de la centralisation. Il conclut enfin dans un chapitre final où les droits de la liberté sont résumés et revendiqués, au nom de l'histoire et de la raison, contre les trois théories de l'absolutisme : absolutisme traditionnel, absolutisme révolutionnaire, absolutisme empirique.

L'ouvrage que j'offre au public est tout différent. Il se divise en deux livres. Dans le premier, j'étudie successivement, après avoir présenté quelques considérations générales, les diverses libertés hors desquelles on ne peut pas concevoir la liberté politique : liberté des élections, liberté du parlement, indépendance des juges, liberté de la presse, droit d'association et droit de réunion. J'interromps dans le second livre ce travail d'analyse pour traiter de la liberté politique en elle-même et de ses destinées, soit qu'il s'agisse de l'adapter à l'état monarchique ou à l'état républicain, soit qu'elle se trouve aux prises avec le socialisme : je recherche enfin les princi-

pales causes des vicissitudes qu'elle a subies jusqu'à ce jour dans notre pays.

Prévost-Paradol a de même écrit, il y a vingt-cinq ans, sur la liberté politique, ce livre dont je rappelais tout à l'heure la publication, sans remonter à l'origine philosophique de cette liberté.

Toutefois cet écrivain, limitant à dessein son horizon, n'avait songé qu'à la réforme administrative et politique de la France; il s'attachait, en revanche, à ne laisser dans l'ombre aucune des grandes questions qui la concernaient. « J'esquisse, lisait-on dans sa préface, le plan « d'une réforme générale qui embrasse tout l'État. » Je n'esquisse pas, il s'en faut, un plan aussi vaste; mais je ne me borne pas à parler de la liberté politique en France. Bien que mon pays soit toujours présent à ma pensée, je traite une question beaucoup plus générale. Ce livre est intitulé : *De la liberté politique dans l'État moderne*, et son titre en détermine exactement l'objet. L'impartialité m'est d'autant plus facile, car lequel d'entre nous se détache absolument de nos querelles intérieures et n'est pas porté soit par son éducation, soit par son tempérament, à prendre parti dans les questions qui se débattent à ses côtés? Il est impossible de ne pas apercevoir que Prévost-Paradol décoche avec courtoisie, dans la *France nouvelle*, toutes les flèches de son carquois contre le second Empire. Chacun de nous pense assurément à la forme de liberté qui lui manque le plus ou qui lui a le plus manqué sous le régime précédent (1), et je n'ai pas la prétention d'échapper à la règle commune; mais, ayant à m'expliquer sur la liberté politique en géné-

(1) J. SIMON, *La liberté politique*, p. 162 et 163.

ral, je n'attaque aucune forme de gouvernement, je ne vise aucun régime.

III

Quoique je n'aie pas tenté d'écrire un livre de philosophie, je ne me crois pas dispensé de faire connaître en quelques mots, avant d'entrer dans le cœur de mon sujet, mon opinion sur l'origine de la liberté politique.

Je place avec nos moralistes classiques la liberté de l'âme humaine, le « libre arbitre », au sommet de toutes les libertés. Démontrez donc au préalable, me dira-t-on peut-être, ce prétendu libre arbitre.

Il me paraît incontestable qu'il faut, à l'heure actuelle, étayer par de nouveaux arguments une doctrine attaquée par de nouvelles armes. Il ne suffit plus aujourd'hui de répéter après les anciens philosophes : L'homme est libre parce qu'il se sent libre. Le libre arbitre, répondent plusieurs de nos contemporains, est une pure illusion : l'homme se sent libre ! sa déclaration n'a pas plus de portée que s'il avait dit : « C'est le soleil qui se lève, car je le vois (1). »

L'homme, d'après le déterminisme, ne connaissant pas ou ne remarquant pas tous les motifs, toutes les causes qui le poussent à tel acte plutôt qu'à tel autre, est conduit à se figurer que sa « volition » est à elle-même sa propre cause, quoiqu'elle soit tout simplement « un effet (2) », et croit en conséquence au libre arbitre : or,

(1) Réponse faite à M. Righi par le professeur Moleschott. (Congrès international d'anthropologie criminelle. Rome, 1885.)

(2) Th. RIOT.

si l'on y regardait de près, tous nos actes « volitifs » résulteraient *nécessairement* de causes connues ou inconnues (1) et, pour parler la langue même de la secte, ne seraient « que la constatation du dernier résultat de la « combinaison des divers phénomènes qui nous constituent ». Partant de cette donnée, les novateurs se sont élancés dans toutes les directions. Les positivistes opposent principalement au libre arbitre « la loi » de la conservation de la force : l'état du monde entier, y compris celui d'un cerveau quelconque, étant à chaque instant le résultat mécanique absolu de son état précédent, aucune de nos pensées, aucune de nos volontés ne peut se produire sans être liée à un mouvement cérébral (2). D'ailleurs, si le libre arbitre existait, il devrait produire dans le monde des effets réels, par conséquent de la force; or, puisque la quantité de force reste constante, le libre arbitre est impossible. La croyance au libre arbitre est donc, d'après Spencer, une illusion dangereuse, car elle laisse supposer qu'un autre principe domine « l'adaptation continue de l'activité vitale aux « activités du milieu environnant », au risque de troubler cette adaptation : les actes sont bons ou mauvais suivant que la somme de leurs effets augmente le bonheur des hommes ou leur misère, le plaisir étant « une « forme aussi nécessaire de l'intuition morale que l'espace « est une forme nécessaire de l'intuition intellectuelle ». Littré rattache, de son côté, la morale aux deux « tendances essentielles » de la nutrition et de la génération qui sont l'origine organique, l'une de l'égoïsme,

(1) ENRICO FERRI, *Théorie de l'imputabilité*, p. 103.

(2) Comp. DUBOIS-RAYMOND, *Les sept énigmes du monde* (*Revue philosophique*, février 1882).

l'autre de l'altruisme, l'altruisme engendrant à son tour, abstraction faite du libre arbitre, l'amour, le *sentiment* de la famille, le *sentiment* de la patrie et de l'humanité. M. Guyau tire, à son exemple, une morale sans obligation ni sanction de notre « fécondité morale », c'est-à-dire de la tendance naturelle de l'être à sortir de lui-même pour communiquer son existence à d'autres êtres (1). Les « évolutionnistes » tendent la main aux positivistes. L'homme, dit Darwin, est imprégné de l'*instinct social*; en outre, la mémoire et la réflexion lui permettent de reconnaître toutes les violations qu'il en a commises et de concevoir la résolution d'agir autrement dans l'avenir : la « satisfaction réfléchie de l'instinct social », indépendante du libre arbitre, est donc le but unique qu'il lui faille assigner. Enfin le pessimisme élimine, aussi bien que l'optimisme absolu, la liberté morale : quelle place peut-elle en effet garder, si tout est déterminé dans le pire comme dans le meilleur des « possibles » ? Puisque nous sommes, selon le mot de Schopenhauer, le jouet d'un égoïsme supérieur qui nous tend un hameçon perfide, la vertu devient une « déception suprême qui « nous amène à sacrifier à une fin hors de nous nos « intérêts les plus chers » ; tout est inné, tout est immuable, et le méchant ne peut pas plus se débarrasser de la méchanceté « que le serpent de son venin ». La sociologie, l'anthropologie criminelle deviennent, ou peu s'en faut, les sciences auxiliaires du déterminisme empirique. La première oppose à la théorie du libre arbitre soit la statistique criminelle, d'après laquelle la quotité des crimes serait invariable comme celle des naissances ou des

(1) *Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction* (1885).

décès, soit la philosophie de l'histoire, qui rattache inflexiblement aux mêmes causes l'interminable série des perturbations politiques et sociales ; la seconde fait dériver toutes les actions coupables de l'atavisme, de l'anomalie morale, de la folie, de la dégénérescence, du tempérament, de la race, du climat, de la nourriture, etc., mais en excluant avec soin l'hypothèse du libre arbitre, « accréditée par les prêtres et par les despotes (1) ».

Un certain nombre de ces philosophes aboutissent à des formules absolues : les uns, comme Buchner (2), soumettent l'homme à la même loi que l'animal et la plante ; d'autres, comme Mme Clémence Royer, le comparent à la barque sans pilote exposée sur la mer au mouvement des vagues. M. Fouillée s'est, au contraire, proposé de concilier deux systèmes opposés en montrant que le déterminisme peut produire la liberté par l'intermédiaire de l'idée de liberté (3). Toute idée, celle de la liberté comme les autres, tend à se réaliser ; à force d'y tendre, elle atteindra véritablement la limite où la puissance égale l'être ; elle l'atteindra par le mécanisme d'une idée-force qui, conduisant notre conscience à juger les autres consciences, nous montrera les hommes comme d'autres nous-mêmes et finira par engendrer le désintéressement. Nous finirons par éprouver nécessairement le désir de communiquer aux autres la liberté que nous n'avons pas, et la liberté morale deviendra, par un phénomène inattendu, la conquête du déterminisme.

Si ces doctrines philosophiques n'avaient pas encore

(1) ENRICO FERRI.

(2) *Force et matière*, p. 495.

(3) Voir surtout le livre intitulé : *La liberté et le déterminisme*, 2^e édition (1884).

été réfutées, nous entreprendrions cette tâche, et, comme il faudrait examiner des théories aussi nombreuses que variées, comme la démonstration ne peut pas être écourtée, c'est deux volumes que nous devrions offrir au public, au lieu d'un seul. Mais la réfutation est déjà faite, et le lecteur peut en chercher les fragments épars dans les écrits de MM. J. Simon (1), Franck (2), Paul Janet (3), Caro (4), Vacherot (5), Beaussire (6), Bouillier (7), Aristide Gabelli (8), E. Brusa (9), Henri Joly (10), G. Vidal (11), Louis Proal (12), F. Rauh (13), R. Thamin (14), L. Carrau (15), Fonsegrives (16), etc. Cette liste, qu'on pourrait allonger, est suffisante. La moisson est à peu près finie, et nous n'aurions rien à glaner sur les pas de tels devanciers. Le travail de coordination que

(1) *Le Devoir, la Liberté politique, la Liberté civile, la Liberté de conscience.*

(2) *Philosophie du droit pénal, Éléments de morale, La morale pour tous, Moralistes et philosophes, Philosophes modernes, Essais de critique philosophique, Philosophie du droit civil, Nouveaux essais de critique philosophique.*

(3) *Éléments de morale, La morale, Le matérialisme contemporain, La philosophie du bonheur, La crise philosophique, Les causes finales.*

(4) *Études morales et Nouvelles Études morales sur le temps présent, Le matérialisme et la science, Le pessimisme au dix-neuvième siècle, Problèmes de morale sociale.*

(5) Plusieurs chapitres du *Nouveau Spiritualisme, De la science et de la conscience.*

(6) *Le fondement de l'obligation morale, Les principes de la morale, Les principes du droit.*

(7) *De la vraie conscience.*

(8) *La scuola di diritto penale in Italia.*

(9) *La morale e il diritto criminale al limbo, Sul nuovo positivismo nella giustizia penale.*

(10) *Le crime.*

(11) *Principes fondamentaux de la pénalité dans les systèmes les plus modernes.*

(12) *Le crime et la peine.*

(13) *Essai sur le fondement métaphysique de la morale.*

(14) *Éducation et positivisme.*

(15) *La morale utilitaire, Étude sur la théorie de l'évolution, La conscience psychologique et morale dans l'individu et dans l'histoire.*

(16) *Le libre arbitre, sa théorie, son histoire.*

nous pourrions tenter, chacun le fera, si bon lui semble. Nous nous abstenons donc à dessein d'ébaucher une argumentation personnelle et nous énonçons purement et simplement les propositions suivantes : 1° la morale prend pied sur le terrain de la réalité psychologique, et, si certaines notions de métaphysique nous échappent, la vérité morale peut être saisie dans la conscience; 2° la base de la certitude morale est dans la conscience morale avec son impératif catégorique, emportant l'obligation : quelques ruines que le scepticisme accumule, un fait reste debout, établi par notre expérience intime, la loi morale acceptée par un acte de volonté.

Il importe de faire observer que nous répudions entièrement la transaction proposée par quelques moralistes (1), aux yeux desquels il n'importe, à certains égards, que l'homme soit libre, s'il croit l'être. Il peut être bon, a-t-on dit, que la loi morale se fonde sur le libre arbitre, car sa sanction consiste exclusivement dans les avertissements de la conscience; mais il n'en saurait être de même dans « l'évaluation civile des faits humains » que domine l'élément externe, physique, objectif : il faudrait donc alors substituer « à la supposition de la liberté d'élection » celle de la liberté d'action en conservant seulement le qualificatif *volontaire*, afin de correspondre subjectivement au concept de la personnalité humaine, objectivement à l'efficacité à la fois morale et politique de la sanction légale », et l'on conclut que « cette négation du libre arbitre, dont on a si bruyamment parlé, présente un intérêt purement académique ». C'est ce que nous ne croyons pas. Il devient illogique de chercher,

(1) Notamment par M. L. LUCCHINI, professeur à l'Université de Bologne, dans un remarquable ouvrage intitulé : *Le droit pénal et les nouvelles théories*.

comme le demande M. Lucchini, si le fait réputé délicieux est « le résultat de causes humaines volontaires », alors que la volonté de l'homme peut être la manifestation d'une force irrésistible provenant du dedans ou du dehors. Si la philosophie vient à nous persuader que l'humanité se trompe sur elle-même, si la croyance au libre arbitre est, suivant une expression du même publiciste, « un hommage complaisant que nous rendons à « notre vanité individuelle », l'imputabilité n'est qu'une fiction; comme elle repose sur un mensonge, tout au moins sur une conjecture, il n'y a plus que des irresponsables (1).

Cela posé, nous n'avons pas un grand effort à faire pour établir que la liberté civile et la liberté politique sont le développement, le prolongement naturel de la liberté philosophique.

Nous pouvons assurément concevoir une liberté morale abstraite, qui planerait au-dessus du monde extérieur et se suffirait à elle-même. On a cité bien des fois les maximes admirables que contient le *Manuel d'Épictète* : l'esclave s'y redresse contre le tyran qui l'opprime et le défie d'entamer sa liberté, même en l'enchaînant, même en le mutilant, même en piétinant son cadavre. Il est très vrai qu'en contraignant le corps on ne contraint pas la volonté.

Mais il n'est pas moins vrai que la liberté morale ne

(1) M. RAUH dit très bien d'ailleurs (*Essai sur le fondement métaphysique de la morale*, p. 201) : « Le désir de la liberté ne supplée pas seulement, « comme l'enseigne M. Fonillée, à la liberté; c'est la liberté elle-même, « puisque l'absolu, c'est le moi pur, tel que je le saisis, c'est-à-dire en lutte « contre la sensibilité et en marche vers le mieux... Vous êtes libre si vous le « croyez, a-t-on dit, et cela est juste, non en ce sens seulement qu'en fait une « idée tend à se réaliser d'elle-même, mais en ce sens que la liberté n'est autre « que l'idée même de liberté. Nous choisissons la liberté ou l'esclavage, la « vertu ou le péché, et ce choix éternel ou plutôt inexprimable en langage de « temps, où le temps n'entre pas comme élément, est notre nature même. »

s'épanouit et, pour ainsi dire, ne s'achève que dans l'accomplissement de notre destinée. L'homme est fait non pour vivre dans l'isolement ou dans l'esclavage, mais pour se mouvoir librement au milieu de ses semblables. Comme on l'écrivait naguère, la société n'a pas le droit d'exister par cela seul qu'elle existe; elle a ce droit, parce qu'elle permet au libre arbitre de réaliser l'ordre moral. Kant avait dit : « Ce qui rend le libre arbitre respectable, c'est son rapport avec la réalisation du devoir »; et nous disons : Ce qui rend l'ordre social respectable, c'est le rapport du libre arbitre avec la réalisation du devoir social. L'homme va, vient, demeure, travaille, contracte et, dans chacune de ses opérations, il fait l'emploi de son libre arbitre. Il est libre de défricher le sol ou de le laisser se couvrir de ronces, d'habiter une tanière ou de bâtir une maison, de bien ou de mal faire, de tenir sa parole ou d'y manquer, de respecter ou de violer l'honneur et le bien d'autrui. Le monde est le théâtre sur lequel il est appelé par le Créateur à déployer sa liberté morale. Nous touchons à la liberté civile.

Je ne dois pas être entravé dans l'exercice de mes facultés naturelles. Je veux me servir de mon travail pour assurer ma subsistance; je veux accumuler les produits de mon travail pour en conserver la propriété, me marier, avoir une famille, transmettre mes biens, m'instruire, adorer Dieu selon ma conscience : ne m'en empêchez pas. — Mais nous sommes les plus forts et nous prétendons vous en empêcher! — Vous n'en avez pas le droit, parce que vous empiétez sur mon propre droit. Mon droit, je le tiens de ma nature morale. Ma liberté de faire tout cela, c'est-à-dire ma liberté civile, est fille de ma liberté morale.

Il n'importe, répliquent les usurpateurs, parce que

nous sommes les plus forts et que notre force prime votre prétendue liberté civile. C'est ici qu'apparaît la liberté politique, dont nous parlerons au corps même de l'ouvrage. Celle-ci, comme on le verra bientôt, organise la résistance à la force; mais nous ne puisons que dans notre nature morale, c'est-à-dire dans la conscience de notre libre arbitre, le droit d'organiser la résistance à la force, sur quelque partie de nous-mêmes qu'elle veuille s'exercer. Il n'y a pas de *droits*, à proprement parler, dans l'hypothèse déterministe, mais seulement un certain nombre de déductions géométriques à tirer des lois biologiques. Si la société paraît légitimement sur la scène pour contenir et refouler l'opprimeur, c'est parce qu'elle a la pleine conviction d'avoir à défendre des *droits*. Or « il faut posséder une volonté pour avoir le droit de faire respecter sa volonté (1) ».

Si l'on supprime cette origine logique de la liberté politique, il faut en inventer une autre. Dérive-t-elle uniquement de l'intérêt général? Mais chacun met ce qu'il veut dans cet idéal : le bien de l'humanité. Par exemple, Comte et ses élèves traitent la société comme un grand corps vivant auquel il faut un cerveau; comment s'y prendront-ils pour former le cerveau social? Ils aboutiront sans doute à la répartition scientifique des fonctions, les plus habiles pensant, ordonnant, jouissant pour les autres, qui travailleront pour eux, et la liberté figurera d'autant moins au programme qu'elle pourrait bien déranger cette combinaison. C'est que les intérêts de chacun restent, malgré les séductions des hypothèses sociologiques, chose plus claire pour l'esprit que les intérêts de l'humanité.

(1) J. SIMON.

Placerons-nous donc le fondement de la liberté politique dans l'intérêt individuel? Mais celui-ci varie avec nos appétits et nos besoins; chacun le cherche à sa guise et le prend où il le trouve. On ne peut pas même la rattacher à l'hypothèse négative de Lucchini, c'est-à-dire au sentiment purement conjectural de la liberté philosophique. Est-ce la thèse du sentiment conjectural qu'on opposera, par exemple, à Karl Marx et à ses disciples, enseignant que le communisme est « le produit *nécessaire* » du développement économique de la race humaine », et que la transformation de la propriété privée en propriété collective doit s'accomplir en vertu d'une *évolution fatale* sans qu'aucun effort individuel ou général puisse l'arrêter? De quel front irait-on fonder la liberté politique sur une fiction? S'il apparaît aux hommes qu'ils sont le jouet d'une chimère, comment leur demander le désintéressement et la persévérance sans lesquels cette liberté ne peut pas être fondée? Nous ne disons pas : Les hommes agiront comme s'ils étaient libres! Notre thèse est bien autrement rigoureuse et, qu'on me passe le mot, « scientifique » : nous disons : Moralement libres, nous agissons en êtres libres et nous développons dans la vie sociale les conséquences de cette liberté. S'il en était autrement, la liberté politique ne serait, elle aussi, qu'une concession faite aux vanités humaines, par conséquent un pis aller, tout au plus un simple lest qu'on pourrait jeter sans scrupule à la première occasion. Notre droit repose, au contraire, sur la certitude morale, issue de la réalité psychologique. La liberté politique n'est pas seulement utile, elle devient légitime.

DE LA LIBERTÉ POLITIQUE

DANS
L'ÉTAT MODERNE

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

EN QUOI CONSISTE LA LIBERTÉ POLITIQUE.
SES CONDITIONS ÉLÉMENTAIRES.

- I. La liberté politique ne consiste pas seulement dans la suppression du pouvoir absolu concentré dans les mains d'un homme : elle est l'ensemble des droits et des pouvoirs conférés aux citoyens pour assurer la liberté civile. — II. Elle est subordonnée à l'intelligence de certaines vérités et à la pratique de certaines vertus. — La chimère nihiliste de la « liberté totale ». — Pourquoi la liberté civile et politique de l'individu ne peut pas être illimitée. — Formule de Taine. — III. Mais la communauté ne doit pas exiger au delà de ce qui lui est dû. — Elle doit protéger les groupements historiques et naturels. — Elle doit garantir les droits individuels, par exemple la vie, le travail, la propriété, la liberté de conscience. — IV. De la fraternité, de l'égalité envisagées comme les auxiliaires de la liberté.

I

Cherchons d'abord en quoi consiste la liberté politique.

La première condition de cette liberté, c'est l'autonomie de la nation. Quand Prusias, auquel on laissait, pour la forme, le trône de Bithynie, vint, sur le forum, offrir son

hommage aux dieux de la cité, au sénat, au peuple romain, il se présenta devant la multitude avec un bonnet d'esclave; introduit dans le sénat, il commença par se prosterner en baisant le seuil de la porte : ce personnage comprenait son rôle. La Russie ne put pas se croire libre au treizième et au quatorzième siècle, parce que les Mongols lui laissaient sa constitution, ses lois, ses cours de justice, ses chefs naturels, mais alors que ceux-ci devaient se rendre à la Horde soit pour témoigner de leur soumission, soit pour soumettre aux chefs tatars le jugement de leurs différends, que les vaincus ne pouvaient entreprendre une guerre sans autorisation préalable des vainqueurs, et qu'aucun de leurs princes ne montait sur le trône sans avoir reçu l'investiture et les lettres patentes du khan. Mahomet ou Omar, même en autorisant le culte, les lois civiles et les usages domestiques des chrétiens soumis par le glaive, ne laissaient pas même subsister le germe de la liberté politique, puisqu'ils posaient eux-mêmes les seules bornes de leur pouvoir arbitraire et les déplaçaient à leur gré. Dans tous les temps et dans tous les lieux, l'indépendance nationale fut la préface nécessaire de cette liberté.

Les anciens faisaient consister exclusivement la liberté politique dans la suppression du pouvoir absolu concentré dans les mains d'un homme. Tite-Live résume ainsi les griefs des Romains contre Tarquin le Superbe : Il opprimait ses sujets, les grands par des confiscations, le peuple par d'immenses travaux; il s'entourait de soldats, s'érigait en juge unique des causes capitales, diminuait le nombre des sénateurs, gouvernait tout de son palais sans consulter le sénat et le peuple. On abolit donc la royauté, mais en donnant à deux consuls, élus et annuels, les insignes et les fonctions du roi. Quoique la révolution fût tout aristocratique et transportât aux patriciens la plénitude du pouvoir, elle se fit au nom de la « liberté », que les Romains adoptèrent sous cette forme particulière : *Neminem regnare passuros, nec esse Romæ unde periculum libertati foret : id summa*

ope tuendum esse. Ce sentiment ne se modifia guère jusqu'aux derniers temps de la république, et Cicéron l'exprima dans une de ses lettres (1) au moment même où le sénat venait de placer la statue de César à côté de celles des anciens rois : « Je suis bien aise, dit-il, de voir César si « près de Romulus (2). » D'ailleurs, si l'on ne doit pas envisager la question sous cet aspect unique, il faut assurément l'envisager sous cet aspect : « Dans les États despo-
« tiques, a dit Montesquieu, la nature du gouvernement
« demande une obéissance extrême, et la volonté du prince,
« une fois connue, doit avoir aussi infailliblement son effet
« qu'une boule jetée contre une autre doit avoir le sien. Il
« n'y a point de tempérament, de modification, d'accom-
« modements, de termes, d'équivalents, de pourparlers,
« de remontrances; rien d'égal ou de meilleur à proposer.
« L'homme est une créature qui obéit à une créature qui
« veut. » Cela, sans nul doute, c'est précisément l'inverse de la liberté politique.

Mais il ne suffit pas, pour fonder cette liberté, d'abolir le pouvoir absolu d'un seul maître. A Venise, dans les premières années du quinzième siècle, le doge devait être appelé *messer* et non plus *monseigneur*; il ne pouvait plus posséder un fief hors des possessions de la république, marier ses enfants à des étrangers sans la permission de son conseil particulier et du grand conseil, émettre dans les conseils un avis contraire à celui des *avogadors*, et les officiers attachés à sa personne étaient exclus de toutes les charges. Mais, depuis 1355, le grand conseil avait créé le conseil des dix, et trois hommes, pris parmi les *dix*, allaient tenir entre leurs mains, à partir de 1454, la vie de tous les citoyens. Un terrible espionnage était organisé par le statut même des « inquisiteurs ». La mort sans jugement attendait le noble qui parlait mal du gouvernement, l'ouvrier qui passait à l'étranger. Les inquisiteurs commandaient souve-

(1) *Ad Att.*, XII, 45.

(2) Comp. BOISSIER, *Cicéron et ses amis*, 9^e édition, p. 317.

rainement aux gouverneurs, aux ambassadeurs, aux généraux de terre et de mer ; ils exerçaient leur formidable puissance sur les membres mêmes du conseil des dix, et deux d'entre eux pouvaient faire noyer le troisième. Le peuple ne savait plus même comment s'administrait l'État. Plus on avait amoindri les doges, et plus on avait alourdi ses fers.

Ce qu'on n'a pas compris généralement en France, aussitôt après la révolution de 1789, c'est qu'on peut être aussi loin de la liberté politique sous le gouvernement de plusieurs que sous le gouvernement d'un seul. Un peuple peut être conduit tout aussi tyranniquement par une assemblée que par un empereur, et, dans cet ordre d'idées, il importe peu que l'assemblée compte dix ou cinq cents membres.

Il est toutefois utile de remarquer que dans les États représentatifs le peuple a son jour. A des intervalles périodiques, il choisit ses députés et ; si l'on suppose que les élections sont libres, les investit de ses propres pouvoirs en connaissance de cause. Mais, ce point admis, on n'a pas touché le but : il ne suffit pas encore, pour qu'un peuple soit libre, qu'il l'ait été tous les trois ou quatre ans, un jour, dans l'accomplissement d'un acte déterminé, de six heures du matin à six heures du soir. Les élus peuvent ensuite opprimer les électeurs. En admettant que l'assemblée soit le miroir d'une majorité, cette majorité peut opprimer la minorité. C'est ici que la conception moderne de la liberté politique dépasse et complète la conception des anciens peuples.

Fustel de Coulanges a montré comment, dans la cité antique, les croyances publiques étaient trop impérieuses, les dangers publics trop grands pour laisser une place à la liberté : la communauté y prenait tout l'homme parce qu'elle avait besoin de tout l'homme ; il n'y avait rien d'indépendant chez l'individu, pas un coin abrité contre la haute main des pouvoirs publics, ni son bien, ni ses enfants,

ni sa personne, ni sa conscience (1). De tout autres sentiments se sont développés sous l'influence du christianisme qui, mettant l'homme face à face avec un juge aux yeux duquel nul n'est solidaire d'autrui, transfigurait en lui l'idée de la justice, et sous celle des mœurs féodales qui lui inculquaient l'honneur, « cet amour-propre généreux par lequel « il se considère comme une créature noble et s'interdit « les actions basses (2) ». Le fond de l'âme humaine a changé : l'homme ne s'aliène plus tout entier au profit de la communauté, même quand la pluralité des voix le lui commande, même quand ce sacrifice lui serait imposé par le peuple réuni dans ses conices ou déléguant ses pouvoirs à quelque assemblée. Il sent que les lois éternelles échappent à la compétence du nombre.

C'est pourquoi Taine a jugé bon de comparer, dans un des chapitres les plus remarquables de son grand ouvrage sur les *Origines de la France contemporaine*, la Convention nationale à Philippe II brûlant les hérétiques, persécutant les Maures et chassant les Juifs, à Louis XIV convertissant de force les protestants, à Cromwell, sectaire et serviteur obligé d'une armée de sectaires, à Frédéric II enrôlant dans son armée tout ce qu'il pouvait nourrir de paysans valides, les tenant chacun vingt ans au service, sous une discipline pire que l'esclavage, avec la perspective d'une mort à peu près certaine, et, dans sa dernière guerre, faisant tuer environ un sixième de ses sujets mâles, à Pierre le Grand « faisant « manœuvrer et danser à l'européenne, un fouet à la main, « ses ours moscovites ». Le despotisme de la Convention lui paraît cent fois plus intolérable, soit parce qu'elle entreprend de refondre l'homme tout entier et de soumettre tous les Français à la refonte, soit parce qu'« il n'y a guère, pour « appliquer le programme jacobin, que les sectaires assez « bornés pour n'en pas démêler la sottise ou assez fana-

(1) Comp. TAINÉ, *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. III, liv. II, ch. II.

(2) TAINÉ, *ibid.*

« tiques pour en accepter l'horreur, un ramas de déclassés
« qui se sont improvisés hommes d'État, affolés par la dis-
« proportion de leurs facultés et de leur rôle, des esprits
« faux dont l'éducation est superficielle, la compétence
« nulle et l'ambition illimitée, des consciences perverses
« ou calleuses ou mortes, détraquées par le sophisme ou
« endurcies par l'orgueil ». Cependant cette assemblée
croyait « rendre le peuple à la liberté », selon l'expression
de Billaud-Varennes, et Saint-Just annonçait emphatique-
ment qu'il se poignarderait lui-même, dès qu'il jugerait
impossible de donner à la nation française « des mœurs
« inexorables pour la tyrannie ».

Ce que Billaud-Varennes et Saint-Just ne comprenaient pas, c'est qu'il ne sert à rien d'avoir détruit la monarchie absolue, si l'on ne trouve pas les moyens de garantir à chacun l'entière disposition de son être, la pleine propriété de son corps et de ses biens, la faculté de penser, de croire, de prier à sa guise. La liberté politique est par-dessus tout, dans l'État moderne, l'ensemble des droits et des pouvoirs conférés aux citoyens pour maintenir et développer leur liberté civile. Comment l'homme obtiendra-t-il et conservera-t-il ces choses dont il redoute par-dessus tout la privation et désire légitimement la possession, s'il est privé de la liberté politique? Il a bâti cette maison, défriché ce champ, élevé cette église; à quoi bon s'il peut en être chassé par la violence, s'il est soumis aux volontés d'un tyran, prince, peuple, assemblée, sans pouvoir opposer une résistance légale aux caprices de l'oppresseur? La liberté politique est le plus grand des biens, parce qu'elle donne aux peuples qui l'ont conquis un moyen de défendre et de garder les autres.

Il y a des époques où cette vérité fondamentale n'est plus comprise. Quand les agitations populaires ont troublé l'ordre et compromis la fortune publique, un grand nombre de citoyens reprochent à la liberté ce qu'ils devraient imputer, en général, à la faiblesse du pouvoir ou à leurs propres

fautes. La liberté devient la grande ennemie, et l'on n'aspire plus qu'à s'en défaire. Mais elle est bientôt vengée par le triomphe même de ses détracteurs, et ceux-ci, menacés une seconde fois dans leurs intérêts les plus chers, finissent par s'apercevoir qu'ils n'ont fait que déplacer le péril. Le moyen le plus sûr et le plus légitime de tout remettre à sa place est encore de relever le temple abattu.

II

La liberté politique est un trésor qu'il faut conquérir et qu'on ne possède pas sans l'avoir mérité. Les plus éclairés d'entre les Français envient parfois le sort de ces peuples qui se gouvernent eux-mêmes sans secousses inutiles, apportant à la conduite de leurs destinées la maturité, l'esprit de suite sans lesquels on ne fonde rien de durable. Mais, s'ils veulent bien feuilleter les premières pages du livre, ils apercevront au prix de quels efforts ces peuples ont touché le but. Ils se rappelleront, par exemple, avec quelle sagesse et quel courage les barons anglais adressèrent, au commencement du treizième siècle, leurs premières réclamations à la couronne, puis comment, après avoir juré sur l'autel de contraindre Jean sans Terre à remettre en vigueur la charte de Henri 1^{er}, ils se rendirent à Londres en armes, évitèrent les pièges tendus par leur puissant ennemi, persistèrent dans leurs desseins malgré l'injonction du Pape, renoncèrent bientôt à leur serment d'allégeance et s'armèrent, quand la mauvaise foi du monarque ne put plus être mise en doute, battirent les troupes royales, prirent possession de Londres avec le consentement des bourgeois, repoussèrent encore une fois la médiation pontificale et, sans abuser un moment du succès, obtinrent enfin la concession de la *Grande Charte*. Toute l'histoire de l'Angleterre est en germe dans cette

admirable campagne qui va du 25 août 1213 au 20 juin 1215. Les descendants ont eu, comme les ancêtres, le fier sentiment de leur droit tempéré par le respect du droit d'autrui, la même intuition de l'utile et du possible, la même fermeté dans la résistance, la même modération dans la victoire. La liberté politique fut la sanction de leurs vertus politiques.

C'est à l'intelligence de certaines vérités et à la pratique de certaines vertus que nous paraît être, en effet, subordonnée la possession de cette liberté.

D'abord il faut comprendre que la liberté politique a besoin d'une règle. J'extrais le passage suivant d'une lettre fort curieuse et peu connue écrite à Servan par Mirabeau le 5 septembre 1789 : « *O Israël ! Israël ! tout ton mal vient de toi...* Nous avons désappris à obéir, désappris à travailler, « désappris à souffrir, et cependant il n'y a point de liberté « sans discipline... » Le nihiliste Bakounine a développé la thèse inverse, soutenant, dans un discours prononcé à Genève en 1868, que les hommes, « une fois délivrés de la « crainte de Dieu et du respect enfantin pour la notion du « droit, c'est-à-dire de tout devoir, arriveraient à la *liberté* « *totale* » et, par voie de conséquence, au plus grand bonheur possible. La conception de cette « liberté totale » est une pure chimère.

On oppose, il est vrai, dans cet ordre d'idées, la liberté morale à la liberté politique. La conscience trace une règle à l'homme, envisagé comme être moral ; mais il peut impunément désobéir. Les philosophes enseignent que la liberté morale consiste dans la résolution intérieure et non dans l'action : or il n'est pas de bornes à la portée de mes résolutions intérieures et je peux concevoir tous les crimes sans qu'une puissance, humaine ou divine, soit capable de limiter ma conception. Plaçons-nous, au contraire, sur le terrain de la liberté politique : est-ce que, dans l'organisation actuelle des sociétés, l'homme n'est pas enchaîné par des obligations innombrables ? Par exemple, ne doit-il pas

des aliments à son père et à sa mère? N'est-il pas astreint au service militaire? N'est-il pas obligé de payer l'impôt? Qu'il tente de secouer le joug, et la puissance publique lui fera sentir le poids de ses chaînes. C'est pourquoi les nihilistes lui conseillent de s'affranchir et lui montrent d'abord que, s'il est réduit par une contrainte matérielle à remplir ses devoirs, il n'est pas libre. Mais ce raisonnement comporte une double réponse.

D'abord il pêche par la base en ce qu'il représente la loi morale comme dépourvue de sanction. Sans doute elle ne peut pas appeler la police à son aide; les rapports de l'homme avec sa conscience et avec Dieu ne se règlent pas comme les rapports de l'homme avec l'humanité. Les juges et les gendarmes sont institués pour arrêter et punir les transgressions de la loi sociale. Mais il est d'autres châtimens pour les contempteurs de la règle éternelle. La passion domine l'âme et la plie sous son joug; elle détruit autour d'elle tous les autres sentimens, fausse ma raison, brise ma volonté, m'emporte comme une paille légère. Nous nous dégradons à nos propres yeux; nous effaçons au dedans de nous-mêmes l'image divine. Bientôt nous sentons la morsure cuisante que fait au cœur toute faute, grande ou petite, quand elle n'est pas expiée. Enfin, quand nous avons étouffé le remords, il y a Dieu; car, après la tombe, l'homme est sûr de trouver Dieu, dernier dispensateur des peines et des récompenses. Le contraste que croient apercevoir les nihilistes n'existe donc pas.

Ensuite la liberté politique ne peut pas être illimitée parce que les sociétés humaines, affranchies de toute règle, périraient. Elle ne l'est pas, parce que l'individu ne peut pas se défendre lui-même contre tous les ennemis du dedans ou du dehors. J'éprouve, faut-il le démontrer? le besoin de n'être pas assassiné, ni conquis, ni volé : c'est pourquoi, comme l'a dit Taine avec un singulier relief de langage, le concours héréditaire des volontés persistantes a fabriqué la seule arme capable de protéger les propriétés et

les vies. L'État promet de veiller à ma sûreté, je promets de lui en fournir les moyens, et ces moyens sont mon service de conscrit, mes subsides de contribuable. Donc l'État ne me dépouille pas : je lui rembourse tout ce qu'il dépense dans mon intérêt. Le propre de la liberté politique est non de supprimer ce remboursement sans lequel le territoire national serait envahi demain, sans lequel les particuliers s'entr'égorgeraient aujourd'hui, mais de faire en sorte que l'État n'exige pas au delà de sa créance. Cette formule est donc irréprochable : « Voici l'office de l'État : empêcher la contrainte, partant ne jamais contraindre que pour empêcher des contraintes pires, faire respecter chacun dans son domaine physique et moral, n'y entrer que pour cela et s'en retirer aussitôt (1). »

Il s'agit maintenant de développer en quelques mots la formule, c'est-à-dire d'indiquer sommairement les limites, puisqu'il est impossible de n'en pas poser, et nous devons proclamer d'abord que, contrairement à la proposition des nihilistes, l'individu doit compter avec la société, par conséquent avec l'État.

Les hommes se sont groupés pour assurer non pas seulement la grandeur et la prospérité de l'être collectif, mais encore et surtout, avons-nous dit, leur propre sécurité, leur propre bien-être, leur développement matériel et moral. Serait-ce possible si la collectivité n'était pourvue d'organes chargés de contraindre chacun de ses membres à respecter le droit d'autrui ? Elle délèguera donc aux uns le pouvoir de décréter quelques règles auxquelles l'universalité des citoyens devra l'obéissance, aux autres celui de les appliquer. L'injonction du législateur ou du magistrat restreint sans doute, à un moment donné, sur un point quelconque, l'exercice de nos facultés naturelles. On me défend d'envahir le champ de mon voisin, d'encombrer la voie publique, de troubler la tranquillité d'une ville par des

(1) TAINE, *Les origines de la France contemporaine*, t. III, p. 134.

manifestations bruyantes, d'apposer certaines affiches et de provoquer certains rassemblements; on subordonne à certaines vérifications l'emploi des navires; on prescrit certaines précautions pour l'exploitation des mines, des carrières ou des voies ferrées; on interdit la chasse ou la pêche à certaines époques; on tâche d'empêcher par des quarantaines l'invasion de la fièvre jaune ou du choléra. Toutes ces mesures et beaucoup d'autres peuvent léser mes intérêts et gêner l'usage de mes droits. Si je désobéis et si chacun s'empresse de suivre mon exemple, une lutte violente s'engagera bientôt entre des intérêts contraires, et le champ de bataille restera sans doute au plus fort. C'est pourquoi j'ai blâmé dans un autre ouvrage ce chapitre du *De legibus* dans lequel Cicéron, demandant à son frère s'il se regarde comme lié par les lois de Saturninus et de quelques autres adversaires politiques, l'approuve d'en méconnaître le caractère obligatoire (1). Je ne connais guère de plus beau mouvement oratoire que celui de Mirabeau s'écriant, dans la séance du 28 février 1791 : « Si vous faites une loi contre les émigrants, je jure de n'y obéir jamais » ; et pourtant il est désirable que de tels serments ne se renouvellent pas. La France tomberait dans un grand chaos si chacun voulait faire son triage et prétendait, après une douzaine de révolutions, restreindre son obéissance aux lois qui lui plaisent. Ce serait la fin même des lois et la défaite irrémédiable de la liberté. Telle est la première partie du programme. Voici la seconde : la communauté ne peut pas tout se permettre, et tout d'abord elle doit respecter, dans un pays libre, certains groupements historiques ou naturels.

(1) *De legibus*, t. II, 6.

III

La nation n'asservira donc pas la commune. Celle-ci, comme disaient les orateurs de la Restauration, est le premier élément de la société ; la loi la trouve et ne la crée pas. Lorsqu'un groupe de familles s'est réuni sur un même point du territoire pour la défense collective de ses intérêts, l'État doit lui laisser une certaine liberté d'allures et ne pas substituer indistinctement sa direction toute-puissante à la direction même du groupe. Au dix-septième siècle, quand Dijon offrait 150,000 livres pour conserver son maire et ses échevins, quand les États du Languedoc votaient 500,000 livres pour racheter les franchises municipales de la province, les derniers vestiges des libertés publiques étaient effacés. Fénelon put écrire que Louis XIV « avait renversé toutes les anciennes maximes pour faire monter son autorité jusqu'au comble », et prévoir en même temps cette « révolution violente » qui abattrait sans ressource la puissance royale, au lieu de la modérer. La Convention proscrivit à son tour « l'esprit de localité » départemental et communal : elle prétendit supprimer, le 24 août 1793, l'existence juridique et le patrimoine même des communes que les Barbares n'avaient pas abolis : elle déclara leurs dettes nationales, leurs créances créances nationales, réunit leur actif au domaine de l'État, ordonna la vente de leurs meubles et de leurs immeubles. En rasant tout autour de l'État, elle désorganisait le principe même de la résistance à la force, elle ôtait à la liberté politique son point d'appui.

L'État doit, à plus forte raison, limiter son propre droit par celui de la famille. Platon proposait, dans sa *République*, de déclarer que tous les enfants appartiennent à la

patrie, qu'elle est obligée, par conséquent, de les nourrir, de les élever et de leur donner une profession. Cette utopie séduisit encore au moyen âge quelques sectes religieuses, au seizième et au dix-septième siècle Thomas Morus et Campanella, au dix-neuvième Fourier et Saint-Simon. Mais elle se heurte à la nature des choses. Les animaux eux-mêmes réchauffent, abritent et défendent leurs petits, obéissant à la puissance irrésistible de l'instinct. L'homme ne peut pas appeler l'homme à la vie et le repousser comme un importun fardeau ; il doit veiller sur cette existence fragile et ne pas jeter son enfant en pâture à tous les hasards : plus tard, il lui devra l'éducation physique et l'éducation morale, l'instruction, l'exemple. Mais il puise nécessairement certains droits dans l'accomplissement de ces devoirs. Il a tout d'abord le droit de ne pas laisser prendre sa place par la société, qui la remplirait fort mal, l'État ne pouvant pas substituer sa sollicitude et sa conscience à la sollicitude et à la conscience de la famille. Lorsque certaines républiques de l'antiquité mettaient à mort les enfants qu'elles ne croyaient pas pouvoir nourrir ou qui excédaient le chiffre légal de la population, elles commettaient un monstrueux abus de la force. Lepelletier-Saint-Fargeau, dans le projet qui fut repris par Robespierre le 13 juillet et voté par la Convention le 13 août 1793, s'inclinait devant les nécessités de l'allaitement domestique et laissait, quoique à regret, les enfants à leurs parents jusqu'à l'âge de cinq ans. Mais « décrétons, ajoutait-il, que tous les enfants, les filles comme les garçons, les filles de cinq à onze ans, les garçons de cinq à douze ans, seront élevés en commun, aux frais de l'État, et recevront pendant six ou sept années la même éducation » : pour que l'égalité fût complète, tout le monde devait non seulement recevoir la même instruction, mais prendre la même nourriture et porter le même costume. En supprimant ainsi les droits de la famille pour faire de l'enfant la chose de l'État, les jacobins fondaient un nouveau genre de despotisme,

plus complet, plus profond, plus raffiné que celui de Louis XIV. C'est celui que nous promettent certains programmes socialistes, dont je parlerai plus tard.

Voici maintenant la communauté devant l'individu, c'est-à-dire en face de la liberté civile proprement dite, de ces droits, issus de nos premiers besoins, qui naissent au berceau de l'homme et le suivent jusqu'à la tombe. L'État existe pour donner à cet individu le moyen de respirer à l'ombre des lois. Telle est, avons-nous dit plus haut, la fonction propre de la liberté politique : celle-ci devient, dans les sociétés modernes, la sentinelle chargée de garder la vie, le travail, la propriété, la conscience de chaque citoyen. Précisons.

Où la vie des citoyens est menacée, on a peut-être l'apparence, mais non la réalité de la liberté politique. Tout le monde comprend qu'elle avait disparu sous le principat de Tibère, alors que des sentences de mort collectives étaient prononcées contre les plus illustres personnages, que les femmes mêmes, si l'on ne pouvait les convaincre de conspiration, étaient « accusées pour leurs larmes », que l'empereur ordonnait impunément, en l'an 33, de massacrer, sans distinction d'âge ou de sexe, tous les prisonniers d'État et de trainer leurs corps dans le Tibre. Mais cette cause était déjà perdue, bien que l'ancienne constitution fût encore debout, quand aux proscriptions de Marius succédaient les proscriptions de Sylla, quand celui-ci faisait égorger six mille captifs dans l'hippodrome, vouait à la mort seize cents chevaliers, promettait deux talents par meurtre et des châtimens à quiconque sauverait ou cacherait un condamné, sans excepter un frère, un père ou un fils. Certes la liberté politique n'existait pas quand des troupes de bourgeois et de soldats se précipitaient sur les huguenots, dans la nuit de la Saint-Barthélemy, aux cris de : *Vive Dieu et le Roi!* Mais l'éclipse n'est pas moins complète, quoique la forme du gouvernement ait changé, quand Carrier peut dire : « Nous ferons un cimetière de la France plutôt que de ne

« pas la régénérer à notre manière », et quand le tribunal révolutionnaire est chargé de condamner sans preuves, sans plaidoiries, presque sans interrogatoire, par fournées, tout ce que le Comité de salut public lui expédiera, y compris Danton, l'inventeur même du tribunal (1).

La liberté politique est dans les mots, non dans les faits, si les institutions d'un pays ne peuvent pas garantir à ses habitants la liberté du travail. Par exemple, on sait quelle était en France, avant le 25 mai 1864, la loi des coalitions. Tout concert entre ouvriers ou patrons était punissable : chaque ouvrier pouvait, sans doute, faire individuellement à son patron les conditions qu'il lui plaisait de fixer ; mais le délit datait du moment où plusieurs ouvriers s'entendaient pour dicter les mêmes conditions aux patrons et sanctionnaient, le cas échéant, leurs demandes par une désertion concertée. La liberté des conventions n'était donc accordée qu'aux individus pris isolément, et toute coalition, fût-elle juste, était regardée comme un acte de pression illégitime. La loi du 25 mai 1864 étendit le domaine de la liberté civile : « Liberté absolue de la coalition à tous les degrés, « répression rigoureuse de la violence et de la fraude, telles « sont, lit-on dans le rapport au Corps législatif, les données « organiques que fournit la science ; tels sont aussi les deux « principes qui résument la loi. » La fonction de la liberté politique va consister désormais à mettre aux mains des pouvoirs publics les instruments nécessaires pour protéger efficacement, d'après les données de cette législation nouvelle, la liberté du travail. Les ouvriers se coalisent ? ils demandent une augmentation de salaires ? ils se concertent ? ils veulent le chômage ? ils agissent par la persuasion sur leurs camarades ? L'autorité devra faire en sorte qu'ils ne soient pas troublés dans l'exercice de ces différents droits. Mais s'ils emploient les armes, les violences, la menace, s'ils volent aux chantiers des cartouches de dynamite et

(1) Comp. TAINÉ, t. III, p. 65 et 66.

les jettent dans les maisons des « *fainéants* qui travaillent », c'est contre ces oppresseurs que la liberté du travail doit être protégée. C'est à l'efficacité de cette double intervention qu'on pourra mesurer le degré de la liberté politique. Nous savons bien qu'un certain nombre d'agitateurs ne l'entendent pas ainsi, rééditant pour le compte de leur clientèle le mot fameux de Saint-Just : « Les maximes de justice naturelle sont bonnes entre amis de la liberté. » Mais c'est ici qu'il convient « de contraindre pour empêcher des contraintes pires », et la tâche même de la liberté politique est de prendre en main, par la force, la défense du droit.

On lit dans une loi de Moïse : « La terre m'appartient, « dit le Seigneur, et je ne fais que te la prêter. » Le tyran, prince ou peuple, se met aisément à la place du Seigneur. Montesquieu remarque, dans l'*Esprit des lois* (1), que la confiscation est une façon d'administrer toute naturelle dans les États despotiques : en effet, c'est à peine si les chefs d'un gouvernement despotique *confisquent*; ils reprennent ce que leurs sujets possédaient par grâce. Un peuple est d'autant plus éloigné de la liberté politique qu'il est moins façonné pour la propriété privée. Consultons les annales de l'empire russe : la servitude est à son comble quand le *kniaz* (2) dans la Russie apanagée, le tsar dans la Moscovie unifiée se considère comme le maître, le haut propriétaire du sol, et que le grand prince de Moscou gouverne le territoire de ses États comme son domaine privé. Ce n'est pas ainsi que l'on conçoit, même au seizième siècle, la propriété du sol en Angleterre; mais elle n'en est pas moins précaire sous le règne de Henri VIII, puisque nul ne peut l'empêcher soit d'exiger de chacun la sixième partie de son bien comme en 1525, soit de dépouiller les monastères comme en 1539, soit de prélever arbitrairement la terrible *contribution d'amour* de 1545. Le Parlement existe encore; mais un jour, comme il refuse de voter un nouveau subside, Henri mande le chef

(1) Liv. V, ch. xv.

(2) Descendant des anciens souverains et des chefs locaux.

de l'opposition, qui tombe à ses genoux : « Que demain, « dit-il, le bill soit voté, ou demain cette tête tombera. » Le bill fut en effet voté le lendemain. La seconde déclaration des droits de l'homme (24 juin 1793) énonce cette maxime : « Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété sans son consentement, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Mais, comme la liberté politique n'est pas fondée, la Convention peut confisquer à son aise les biens des guillotins ou des déportés par dizaines de mille, des émigrés par centaines de mille, et s'apprête à confisquer ceux de « tous les ennemis de la Révolution » dès qu'ils lui seront connus (1). Napoléon lui-même, à son retour de l'île d'Elbe, éclatera contre ses ministres et ses conseillers quand ils lui proposeront de supprimer la confiscation, à l'exemple de Louis XVIII (2).

Dans les pays libres, au contraire, le premier usage qu'on fasse de la liberté, c'est d'élever un rempart autour de la propriété privée. C'est ainsi qu'en Angleterre, en Danemark, en Espagne, en Prusse même, l'utilité publique des travaux qui doivent entraîner une expropriation doit être déclarée par une loi (3). Puis, dans la libre Angleterre, quand il s'agit d'indemniser le propriétaire dépossédé, le shérif convoque un jury de vingt-quatre personnes et, sur celles qui comparaissent à la suite de sa convocation, tire au sort le nom de douze jurés (4). Nous avons reconnu, mais seulement sous la monarchie constitutionnelle, la valeur de cette institution. Le législateur français a donné, dès 1833, au pouvoir judiciaire non seulement le droit de prononcer l'expropriation, mais encore, ne voulant pas transformer les tribunaux en instruments passifs, le droit de vérifier si

(1) Discours de Collot d'Herbois (*Moniteur* du 12 ventôse an II).

(2) Comp. II. HOUSSAYE, 1813, p. 544.

(3) Le même principe est posé par la loi fédérale suisse du 1^{er} mai 1850, quant aux travaux d'intérêt fédéral.

(4) Voir l'act du 8 mai 1845.

toutes les formalités légales antérieures à cette expropriation sont accomplies ; puis, il a rapporté cette disposition des lois impériales qui, permettant aux tribunaux d'ordonner la mise en possession provisoire, méconnaissait le caractère préalable de l'indemnité ; enfin, pour que la juridiction chargée d'allouer cette indemnité ne pût pas même être soupçonnée d'une complaisance envers le pouvoir, il a dessaisi les tribunaux ordinaires et transféré cette partie de leurs attributions au jury, cherchant toutefois à composer ce jury des citoyens les plus propres à remplir ces fonctions délicates, provoquant, en conséquence, pour sa désignation, le concours successif du conseil général, corps électif, et de l'autorité judiciaire locale. C'est ainsi que la liberté politique, touchant son but, sanctionne dans l'État moderne l'inviolabilité de la propriété individuelle.

L'État, sous un régime de liberté politique, ayant pour principale mission de défendre la liberté de chacun avec les forces de tous ou, si l'on veut, étant la société entière armée pour ses droits et tenue de les garantir contre toutes les usurpations, doit protéger par-dessus tout la liberté de conscience, c'est-à-dire ce droit appartenant à toute créature de ne pas manifester extérieurement, soit en paroles, soit en actions, d'autres croyances que les siennes et de faire ce que celles-ci lui commandent sous la réserve du droit d'autrui. Pour montrer à quel point la liberté de conscience est liée à la liberté politique, il suffira peut-être que nous nous placions à deux époques, séparées par un long intervalle, de l'histoire anglaise. Henri VIII, on le sait, avait étudié la théologie dans saint Thomas et publié dans la douzième année de son règne une « défense des sept sacrements contre Martin Luther » : ne pouvant se faire protestant, il se fit antipape et se mit avec une égale ardeur à brûler les protestants qui niaient la présence réelle, comme hérétiques, à décapiter comme coupables de haute trahison les catholiques qui refusaient le serment de suprématie. Le Parlement étant réduit à l'impuissance, quarante

mille paysans catholiques se révoltèrent, forcèrent plusieurs villes et menacèrent la bête fauve dans son repaire : le roi promit ce qu'ils voulurent, leur persuada de se séparer et pendit ensuite tout ce qu'il put pendre. Alors fut voté le fameux bill des six articles, prononçant la peine du feu contre quiconque combattrait la présence réelle, la confiscation et l'emprisonnement perpétuel contre tout prêtre infidèle au vœu de chasteté (la mort en cas de récidive), l'amende et la prison contre quiconque s'abstiendrait de se confesser et de communier aux époques prescrites (la mort en cas de récidive). Personne ne pouvant élever la voix, la Chambre étoilée faisant tout ce qu'on réclamait d'elle et le Parlement ayant décidé qu'il n'était plus besoin d'entendre les accusés avant de les livrer au bourreau, soixante-douze mille condamnations capitales furent, dit-on, prononcées. Rappelons maintenant comment les catholiques se sont servis de la liberté politique, au dix-neuvième siècle, pour obtenir leur émancipation.

Il leur avait fallu d'abord lutter contre l'irréconciliable opposition de George III. Mais l'illustre Canning, petit-fils d'un Irlandais, prit en main la cause de la liberté religieuse, obtint dès 1812 une majorité de cent voix dans la Chambre des communes et ne vit repousser sa proposition que par une voix de majorité dans la Chambre des lords. Une réaction se produisit, il est vrai, dans les années suivantes, et, jusqu'en 1818, les communes elles-mêmes se prononcèrent à une forte majorité contre l'émancipation. Mais un nouveau bill proposé par Grattan, appuyé par Canning, ne fut écarté dans la Chambre basse, en 1819, que par 243 voix contre 241. Les catholiques poursuivirent leur campagne avec une persévérance infatigable. En 1821, ils obtenaient pour un nouveau bill d'émancipation, sous la conduite de W. Plunkett, six voix de majorité, douze en 1822, vingt-sept en 1825 ; mais toutes ces propositions se heurtaient à la résistance obstinée des lords. Cependant O'Connell avait, dès 1823, profité pour organiser une « association catho-

lique » de toutes les facilités que lui laissaient encore les lois dirigées contre les précédentes ligues irlandaises. Cinq millions de catholiques vinrent s'y grouper : proscrire en 1825 par une loi nouvelle et plus sévère, celle-ci se reconstitua, après s'être dissoute pour la forme, en vue d'œuvres charitables, mais garda ses journaux et ses orateurs, publia des manifestes, organisa des *meetings*, disposa de fonds considérables recueillis par voie de souscription (1). Canning informa ses collègues que le moment lui semblait venu de résoudre enfin la question catholique, et les chefs du vieux parti tory, parmi lesquels Robert Peel, quittèrent le cabinet. Mais le grand orateur whig mourut à l'improviste avant d'avoir achevé son œuvre, et ce fut Peel lui-même, Peel l'orangiste, Peel l'adversaire de la veille, qui jugea politique, après l'éclatante défaite de Fitzgerald, président du bureau du commerce, aux élections du comté de Clare, de ne pas pousser à bout l'Irlande (1828). Il rallia, non sans peine, le roi lui-même à l'opinion que dictaient les circonstances nouvelles, s'assura la majorité dans les deux Chambres, entraîna la moitié des tories. En 1829, une majorité de 178 voix à la Chambre des communes, de 205 voix à la Chambre haute, ouvrit aux catholiques l'accès à tous les emplois militaires ou civils, sauf la vice-royauté d'Irlande, la régence du royaume, les postes de lord chancelier et de lord du grand sceau, les emplois et les chaires des universités. La liberté politique avait été la citadelle de la liberté religieuse, les catholiques ayant utilisé la première pour conquérir la seconde. Ils ont naguère, en Allemagne, on le sait, tiré le même parti des institutions représentatives.

(1) Comp. Édouard HERVÉ dans la *Revue des Deux Mondes* du 1^{er} octobre 1880.

IV

Tout le monde connaît ce rapport secret de Turgot à Louis XVI, où le ministre expose que la nation française est une société composée « de différents ordres mal unis et « dont les membres n'ont entre eux que très peu de liens ». Ainsi qu'il était facile de le prévoir, quand les « classes » dont ce peuple était composé rentrèrent en contact, elles ne se touchèrent d'abord, comme l'a dit Tocqueville, que par leurs endroits douloureux, et ne se retrouvèrent que pour se déchirer. Notre première république juxtaposa sans doute ces deux grands mots : « liberté, fraternité », mais sans pratiquer ses propres maximes. Cependant la formule proposée par la Révolution française était bonne, et les libéraux auraient mauvaise grâce à médire de la fraternité, car plus la division des classes est profonde et plus la liberté politique est précaire. Si l'on ne s'entr'aide pas dans le gouvernement d'un pays, si l'on est toujours prêt à descendre dans la lice, on en vient promptement à considérer l'anéantissement politique d'une partie de la nation comme le but suprême, et ce pouvoir exclusif que des partis irréconciliables se disputent avec fureur tombe promptement aux mains d'un maître. L'union fait la liberté comme elle fait la force.

Saint-Simon, dès 1802, représentait la Révolution française comme un combat de classes qui s'était livré entre la noblesse, la bourgeoisie et le prolétariat, mais terminé par la victoire de la bourgeoisie (1). Depuis cette époque, on s'est efforcé de persuader au peuple, dans presque toute l'Europe, et l'on y réussit mieux de jour en jour, que comme le tiers état a naguère supplanté la noblesse, le

(1) Voir sur la division des classes en France, avant et après 1789, le quatrième chapitre du livre II.

« quatrième ordre », c'est-à-dire la classe ouvrière, doit supplanter le tiers état. Selon Karl Marx, le *chartism* des Anglais, le communisme des Français et des Allemands ne sont que les éclatants épisodes du combat historique engagé contre la classe dominante, c'est-à-dire contre la bourgeoisie. « Que les classes dirigeantes », avait-il dit dans son manifeste de 1847, « tremblent à l'idée d'une révolution communiste ! » On a, sans trop de peine, échauffé les ouvriers contre les détenteurs du capital en leur représentant le capital comme le fruit d'un travail non payé, volé sur les salaires. Si le capital est le produit du vol, la classe immense des prolétaires a le droit et le devoir de faire rendre gorge aux capitalistes. C'est de là que part Bebel quand il annonce pour le vingtième siècle la bataille sociale des masses contre les classes, c'est-à-dire une guerre formidable, telle que le soleil n'aura jamais éclairé de semblables scènes. C'est pourtant ce Bebel que les *jeunes*, au congrès d'Erfurt, accusaient d'éteindre systématiquement, avec la complicité de Singer et de Liebknecht, l'esprit révolutionnaire dans le parti socialiste. Mais les chefs expérimentés du mouvement, tout en répudiant les théories des anarchistes, ne se lassaient pas de répéter que « toute la tactique doit tendre à creuser entre les classes un abîme infranchissable, à rendre impossible un compromis quelconque entre le capitalisme et le socialisme ». Ces hommes organisent du même coup l'apostolat du socialisme et celui de la dictature.

Nous ne proposons pas, qu'on le remarque, de supprimer, au nom de la fraternité, des conflits inévitables. L'histoire atteste que plusieurs de ces luttes entre deux catégories de citoyens ont été, chez divers peuples, le principal ressort de l'activité politique. Il en fut ainsi dans la première période de la république romaine, des lois liciniennes aux Gracques, et chez nos voisins d'outre-Manche. Mais l'histoire même de l'Angleterre nous enseigne à quel prix ce but fut atteint, et c'est précisément en proposant son

exemple que Royer-Collard émit un jour, à la Chambre des députés, cette proposition presque sentimentale : « L'amour est le véritable lien des sociétés. » En effet l'aristocratie anglaise, ouvrant ses rangs aux classes moyennes, acceptant à propos les revendications populaires, opérant elle-même des réformes mûries par le temps et réclamées par l'opinion, a préservé sa patrie des convulsions qui l'eussent assurément désorganisée, probablement asservie. Chaque traité de paix, dicté par la sagesse des uns, par la modération des autres, fut un progrès de la liberté politique. Les partis cherchaient non à s'entre-détruire, mais à s'entendre : ils se sont entendus, et si nous ne voyons pas ce qu'a fait, si près de nous, l'esprit de concorde, c'est que nous sommes aveugles.

Il faut en outre que les sociétés, pour arriver à la possession de la liberté politique, acceptent, dans une large mesure, l'égalité des droits. Mais nous touchons au plus difficile des problèmes. Il y a, chacun le sait, des « égaux » aux yeux desquels l'égalité n'est jamais conquise. On aura beau faire, en effet : le nivellement n'est jamais complet, parce que tous les hommes ne sont pas doués de la même force physique et de la même force intellectuelle. Il faut donc éviter un double écueil, c'est-à-dire à la fois prouver qu'il importe d'élever les citoyens d'un même pays, en dépit des inégalités naturelles, à la plus grande égalité possible de droits et de devoirs, et contenir les partisans effrénés de l'égalité, parce que la thèse du nivellement indéfini se heurte à la nature des choses. La liberté politique est à ce prix.

Les sociétés antiques ne connurent que l'ombre de la liberté politique, puisqu'elles pratiquèrent l'esclavage. « Tout est permis au maître par rapport à son esclave. Il n'y a rien qu'on ne puisse impunément faire souffrir à de tels esclaves (1) ; il n'est point d'action qu'on ne puisse

(1) C'est-à-dire aux prisonniers de guerre et à leurs descendants à perpétuité.

« leur commander ou à laquelle on ne puisse les contraindre, de quelque manière que ce soit. » Ainsi s'exprime Grotius, un des premiers parmi les publicistes du dix-septième siècle, celui qui fonda la science du droit des gens. Lorsque, dans la cité, des milliers d'hommes étaient ainsi possédés par une poignée de citoyens, la liberté sous toutes ses formes n'existait qu'à l'état de privilège. Il en fut de même aux États-Unis d'Amérique, jusqu'à ce que la cause de l'esclavage y eût succombé. Toutefois, au moment où la guerre de sécession éclata, le Sud alléguait que les inégalités politiques issues de l'esclavage étaient le rempart des libertés publiques et de la constitution républicaine. La combinaison de la démocratie avec l'esclavage pouvait seule, à l'en croire, pousser aux affaires des hommes véritablement intéressés au maintien de l'ordre et par là même apporter un contrepoids à la turbulence révolutionnaire des États du Nord. L'inégalité produite par l'esclavage, répliquaient ceux-ci, ne peut pas fonder une base solide de gouvernement : un pays doit grouper, s'il veut prospérer et grandir, tous les éléments de sa force et par conséquent développer dans l'esprit de la population tout entière le besoin de trouver la sécurité des personnes et des propriétés dans l'égale application des lois : au contraire deux peuples dans un seul, dont l'un subit le joug de l'autre, ne peuvent vivre côte à côte, sans qu'il en résulte un grand malaise et un grand péril, capable d'entraver l'essor de toute la nation (1). En effet les États-Unis ne parvinrent à la plénitude de la liberté politique que le jour où, conformément aux treizième et quatorzième articles additionnels à la Constitution votés par le congrès en 1865 et en 1868, l'esclavage eût été supprimé sur tout le territoire.

Si l'on ouvre les cahiers de nos derniers États généraux, on trouve, au moins dans ceux du tiers, l'expression constante d'une même pensée sous diverses formes : « Que les

(1) Cf. A. CARLIER, *De l'esclavage dans ses rapports avec l'union américaine*, p. 434 et suiv.

« honneurs et grades militaires, les places dans le haut
« clergé et la magistrature soient accordés au mérite, en
« sorte qu'un membre du tiers état, distingué par ses vertus
« et ses talents, ne soit plus exposé à languir dans les em-
« plois subalternes et à souffrir des exclusions découra-
« geantes (1). Le mérite est de tous les États : ... exclure
« les 23/24^{es} parties de la nation des places où le courage,
« la valeur et le talent peuvent faire aspirer, c'est enlever
« à l'État la richesse de ses ressources (2). » Ce genre
d'inégalité n'est pas moins nuisible à la liberté qu'à la
prospérité publique. Une partie de la nation ne peut pas
se regarder comme libre et ne l'est pas, en effet, quand elle
n'est pas représentée dans l'administration générale du
pays. Se sentant apte à gérer ses affaires, elle repousse une
tutelle qui l'amointrit et demande à disposer d'elle-même.

Tous les cahiers du tiers reproduisent cet autre vœu :
« Que les impôts, de quelque nature qu'ils puissent être,
« quelle qu'en soit la détermination, soient supportés par
« les trois ordres, en proportion des propriétés et facultés
« de chaque individu, et par un même rôle (3). » On voit
même, dans certaines parties de la France, le clergé s'unir,
en ce point, aux gens du commun (4). L'égalité de participation
de tous les citoyens aux charges publiques est encore un des
fondements de la liberté politique. D'abord, ceux que l'im-
pôt frappe ne peuvent pas supporter l'idée de l'acquitter à
la fois pour eux et pour autrui. Ensuite, comment s'entendre
sur le règlement des intérêts communs quand les uns payent
pour les autres ? Comment prendre d'accord les mesures
que comporte l'intérêt général ou qu'exige la défense du
territoire, si leur fardeau n'est pas également réparti ? Les
contribuables et les privilégiés n'ont plus la même percep-

(1) Cahier général des demandes du tiers état de la sénéchaussée de Guyenne.

(2) Mémoire en forme d'observations présenté par la ville d'Angoulême.

(3) Cahier des doléances du tiers état des bailliages d'Autun, Mont-Cenis, Semur et Bourbon-Lancy, art 7.

(4) Par exemple, le clergé de l'Artois, celui du bailliage d'Auxois, etc.

tion des choses et ne parlent plus la même langue. Il n'y a qu'un moyen d'administrer librement la chose commune, c'est de faire contribuer tout le monde aux frais de l'administration. L'égalité nous apparaît encore, à ce point de vue, comme l'auxiliaire de la liberté.

Pourtant ce levier puissant peut être, à son tour, un obstacle, et la liberté peut être détruite par la manie de l'égalité. Le fait essentiel et caractéristique de la société civile contemporaine en France, c'est l'unité de lois, l'égalité de droits, et pourtant il existe, au sein même de cette unité, de cette égalité, selon l'expression de M. Guizot, des « inégalités nécessaires », que la force ne peut pas supprimer. La politique n'est pas une science de déductions géométriques, et tout est perdu si l'on pousse une idée, bonne en elle-même, à ses dernières conséquences. Il faut savoir distinguer entre ce qui est possible et ce qui est chimérique. A force de vouloir dépasser le but, on parvient à le manquer.

La Constituante et la Convention avaient écrit l'une et l'autre dans leurs actes constitutionnels que tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois « sans autre distinction que celle des vertus et des talents ». C'est là que se trouve, en effet, « l'inégalité nécessaire ». Mais il eût fallu ne pas se payer de mots. Quand les juges furent élus, conformément à la loi d'octobre 1792, sur l'injonction de la Convention, on ne se soucia ni « des vertus » ni des « talents ». C'est ainsi qu'à Paris même, on vit figurer, sur cinquante et un juges et suppléants, à côté de douze « hommes de loi », un peintre, deux graveurs, un ciseleur, deux employés, un commis, un jardinier, etc. En l'an VIII, ainsi qu'une enquête officielle le démontra, beaucoup de maires ne savaient pas lire, beaucoup de juges n'avaient pas la moindre idée des lois. La conception de l'égalité d'après laquelle le corps électoral ou le gouvernement appelle indistinctement aux emplois publics des coquins et des honnêtes gens, des hommes distingués et des imbéciles, est aussi perverse qu'elle est absolue.

Ayons le courage de reconnaître, comme le *Siècle* l'avoua lui-même un jour avant la chute du second Empire, qu'une explosion intempestive de la passion égalitaire a compromis, chez nous, le 24 février 1848, la cause de la liberté politique, en jetant prématurément la France dans le suffrage universel. La société contemporaine tend, même hors de France, à donner le droit de vote à tous les citoyens qui la composent. Nous croyons, non pas que l'exercice du suffrage universel est incompatible avec cette liberté, mais que son introduction soudaine et violente est un des plus grands écueils auxquels elle puisse se heurter. Ce n'est pas seulement en décembre 1851 que cette brusque invasion a porté ses fruits, mais en 1870 et en 1871.

L'Angleterre n'a pas procédé comme nous. La première réforme électorale qui fut adoptée par les deux Chambres en 1832 avait été demandée douze fois sans résultat depuis 1745, et le pays avait eu la sagesse d'attendre. Il attendit la seconde réforme pendant trente-cinq ans : c'est seulement en 1867 que le nombre des électeurs passa, pour le Royaume-Uni, de 1,366,818 à 2,448,252. Quinze ans s'écoulèrent : les libéraux et les conservateurs s'entendirent une fois de plus avec la couronne pour modifier cette partie de la législation, et l'Acte du 6 décembre 1884 eut pour effet d'augmenter dans la proportion de plus de 75 pour 100 le chiffre des électeurs inscrits. Cependant le corps électoral n'a jamais perdu de vue, dans cet heureux pays, qu'il existait un lien entre sa façon de voter et la façon dont les affaires publiques seraient conduites : le progrès lent, mais continu, de l'égalité politique n'a donc pas fait échec à la liberté.

Le suffrage universel a cet avantage, écrivait en 1868 Prévost-Paradol, qu'on ne peut rien inventer ni proposer au delà pour séduire l'imagination populaire, et que les agitateurs ne peuvent revendiquer aucun moyen plus radical de satisfaire la volonté du plus grand nombre. Le suffrage universel a ses avantages, et nous ne cherchons pas à lui faire

son procès, mais l'événement prouve qu'il ne réduit pas les agitateurs au silence, et que de nouvelles séductions peuvent être offertes à l'imagination populaire. C'est ainsi que, pour les socialistes allemands, la conquête du droit de vote est une simple étape : que le prolétariat, disent-ils (1), s'approprie d'abord la puissance de l'État par le suffrage universel; *cela fait*, que l'État s'attribue tous les capitaux privés et concurrents pour en faire un capital collectif unique, qu'il répartisse ensuite tous les produits entre les individus proportionnellement « au montant constaté du *travail social* ». On aperçoit aisément par quelle voie le fanatisme d'égalité, passant toutes les bornes, peut conduire à l'établissement de la plus complète tyrannie.

Si l'on ne consulte que les instincts égalitaires, il n'y a qu'un gouvernement logique : celui de l'assemblée unique, qui représente le peuple entier. L'expérience universelle a néanmoins condamné ce système, par deux motifs; il y a dans la société, quoi qu'on fasse, des intérêts différents auxquels il faut donner une garantie par la distinction et la différente constitution des pouvoirs : la Chambre unique qui peut tout est un instrument de tyrannie d'autant plus formidable que la responsabilité de ses actes se divise entre tous ses membres. C'est ainsi qu'on a cherché dans la division et dans l'harmonie des pouvoirs le frein de l'égalité, la sauvegarde de la liberté.

La constitution d'une Chambre haute limite l'égalité politique en même temps qu'elle consolide, dans la plupart des États, la liberté des citoyens. Il ne faut pas que cette Chambre ait la prépondérance, ainsi qu'il advint en Angleterre depuis la chute des Stuarts et pendant tout le dix-huitième siècle; mais, quand elle se trouve à peu près effacée par la seconde Chambre, la liberté politique est moins efficacement protégée. Si la Chambre des communes d'Angleterre, poursuivant sa marche ascendante, accapare tout et remplace

(1) ENGELS, *Die Entwicklung des sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft*, 1883.

tout, elle pourra mésuser impunément, quelque jour, de son immense pouvoir. Il est impossible à quiconque voudra faire un moment abstraction des idées reçues en France de n'être pas subjugué, à la lecture du fameux discours prononcé le 4 avril 1872 à Manchester par Disraéli sur la Chambre des lords, par la justesse des aperçus et par la rigueur du raisonnement. La Chambre haute est-elle constituée par le choix du souverain? son influence est nulle; par l'élection? mais si c'est par le même collège électoral que l'autre Chambre, quel droit aura-t-elle de la contrôler et de la critiquer? Si c'est par un plus petit nombre d'électeurs, pourquoi la majorité serait-elle gouvernée par la minorité? L'illustre homme d'État arrivait donc à justifier cette pairie héréditaire dont l'origine se confondait avec celle de la nation et qui s'était adaptée, dans le cours des siècles, à tous les besoins du pays. Il tenait, j'en suis convaincu, le langage d'un patriote et d'un homme d'État. Au contraire, quand M. Suape lançait, le 4 août 1893, à la Chambre des communes, au nom des « libéraux », cette violente apostrophe : « La Chambre des lords doit être « modifiée ou sacrifiée », il proposait de rompre le faisceau de libertés publiques.

L'organisation d'une Chambre haute est bien plus difficile dans les États démocratiques, où la souveraineté, comme disait la constitution de 1793, appartient à « l'universalité des citoyens ». Encore les pays fédératifs trouvent-ils, dans la complexité même de leurs rouages politique, une ressource qui manque aux pays unitaires. Nous exposerons, au deuxième chapitre du second livre, comment le sénat américain fut composé de membres fournis par les États sans qu'on eût égard à la force numérique de leurs populations respectives. On limita de cette manière l'égalité politique en combinant deux principes au lieu de sacrifier l'un à l'autre, et l'on donna par là même à la branche populaire de la législature fédérale ce contrepoids qu'on cherche toujours et qu'on rencontre si rarement dans les démo-

craties unitaires. Toutefois celles-ci ne doivent pas plus que les autres se laisser détourner du but par les difficultés de la tâche. L'organisation de la Chambre haute française laissait peut-être à désirer, même il y a dix-huit ans, et nous pouvons nous demander si l'on a, par la revision de 1884, amélioré ce chapitre de nos lois constitutionnelles. Cependant le Sénat, quelque affaibli qu'on le suppose, garde encore sa raison d'être, et les amis de la liberté commettraient une faute en cherchant dans sa faiblesse apparente un prétexte pour le supprimer. C'est là seulement que la toute-puissance du nombre ne s'exerce pas avec une régularité mathématique et que l'opinion, puissance distincte du suffrage, peut encore faire entendre sa voix. Il a joué d'ailleurs un rôle salubre, quoique trop effacé, repoussant certains projets que l'autre Chambre avait votés sans conviction bien nette et par désir de plaire, tempérant par d'utiles amendements des articles de loi dictés par la passion politique, obligeant en plus d'une occasion les députés à remettre leur ouvrage sur le métier, donnant par là même à l'esprit public le temps de se calmer et de se reconnaître, contraignant parfois la Chambre à « régler son tir » et prévenant quelques fautes qu'on ne pouvait pas commettre sans son aide, parce qu'il ne laissait pas le droit de compter sur sa complicité. Par cela seul qu'il serait à même sinon d'empêcher, au moins de retarder l'avènement d'une nouvelle convention nationale, il pourrait être à un moment donné l'asile de la liberté.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ DES ÉLECTIONS.

Elle est plus que jamais la préface de la liberté politique. — Elle n'est incompatible avec aucune forme de suffrage. — Conditions fondamentales de cette liberté. — De la phase préparatoire. — Liberté des opérations électorales proprement dites. Le vote obligatoire. — De la corruption électorale. — De la vérification des élections politiques.

Dans un pays démocratique, où tout procède du suffrage universel, la majorité doit posséder une dose de sagesse peu commune pour résister à la tentation d'opprimer la minorité. Par exemple, dans les républiques contemporaines, américaine ou française, l'enjeu de la bataille est précisément le pouvoir, et celui qui perd l'une doit, en bonne logique, perdre l'autre. Si les *démocrates* l'emportent, aux États-Unis, c'est aux *républicains* de céder la place, et la courtoisie serait ici, dans l'opinion des deux partis, un métier de dupe : « Ceux du peuple qui n'appartiennent pas au parti dominant, disait sans ambages le *New-York Weekly Times*, « n'ont pas plus d'action dans le gouvernement que s'ils « vivaient en France ou en Algérie. » On ajoute : Pourquoi les vainqueurs du scrutin feraient-ils grâce aux vaincus ? Pourquoi les admettraient-ils au partage des dépouilles et leur laisseraient-ils une ombre d'influence ? Les vaincus, paraît-il, n'ont qu'une chose à faire : prendre leur revanche. Le jour où la majorité des votes se sera déplacée, ils coucheront dans les draps des autres, et la république leur appartiendra. On se plaît à dire que tout consiste dans une

opération fort simple : obtenir à un moment donné la moitié plus un des suffrages ; le reste va de soi (1).

Mais, puisque les destinées mêmes de l'État moderne reposent, dans plusieurs pays, sur cette unique opération, encore faut-il qu'elle ne soit point faussée. Plus il est loisible au parti victorieux de gouverner pour lui-même, parce qu'il représente le nombre, et de recueillir les profits exclusifs de la victoire, plus il importe qu'on sache, à n'en pas douter, où est le nombre. Le seul correctif à la domination exclusive d'un parti, c'est que la nation puisse, en toute liberté, du jour au lendemain, lui retirer le pouvoir. S'il en est autrement, l'unique instrument de liberté politique qui subsiste encore est brisé ; la nation est dépossédée.

Ces principes furent méconnus avec une rare impudence au printemps de 1797, quand le Directoire exécutif s'aperçut que le corps électoral allait faire entrer dans les conseils un second tiers de députés hostiles à sa politique. Il recourut alors aux plus honteux procédés : éliminant arbitrairement une partie des électeurs comme suspects d'émigration, imposant à tous les votants une « promesse de haine à la royauté », fabriquant des candidats officiels et les plaçant sous le patronage de ses commissaires extraordinaires, mais ne provoquant sur tout le territoire du pays qu'une explosion de dégoût. La première bataille engagée contre la liberté du corps électoral fut perdue, mais on sait comment la seconde fut gagnée et que le palais du Corps législatif fut occupé par des soldats dans la nuit du 17 au 18 fructidor. Les débris des conseils se réunirent pour remercier le Directoire d'avoir sauvé la liberté, la république, la constitution, et votèrent l'annulation des élections dans cinquante et un départements, la déportation sans jugement de cinquante-trois représentants et de deux directeurs. Un républicain, Washington, dira pourtant que cet attentat est « le « comble du despotisme » ; mais il faut, pour recueillir

(1) C'est à quoi nous répondons plus loin, liv. II, ch. II.

cette protestation, passer l'Atlantique. Les républicains français n'ont compris pour la plupart ni la gravité du crime, ni l'énormité de la faute. Leurs yeux ne seront pas même dessillés après le 18 brumaire.

Si l'élection ne doit pas être libre, il vaut mieux se dispenser de toute élection. Dans le cas où l'on se passe ouvertement des électeurs, le gouvernement, quel qu'il soit, prend une responsabilité terrible; se chargeant de remplacer tout le monde, il est bien obligé d'étudier ou de pressentir les vœux et les besoins du peuple. Mais, si les élus sortent d'élections frelatées, ils ne représentent que l'intrigue même de laquelle ils sont issus : d'autant plus dangereux qu'ils peuvent agir comme s'ils avaient effectivement reçu le mandat dont ils sont, en apparence, investis, et trouver dans le simulacre de leur investiture la puissance de desservir l'intérêt général au profit du leur. Il est vrai que le corps électoral encourage quelquefois ces usurpations après les avoir subies et donne, de guerre lasse, sa confiance à ceux qui l'ont d'abord escamotée. C'est ainsi que la France accepta sans la moindre résistance le régime de Fructidor : le Directoire devint assez fort pour recommencer son coup de main l'année suivante, cette fois contre les jacobins des conseils, avec nouvelle cassation des élections dans quarante-neuf départements. Mais, qui ne le sent ? en pareil cas, le maître est proche, et son lit est fait. La liberté des élections loyalement pratiquée est la préface naturelle de la liberté politique; ce n'est pas en prenant la première au piège qu'on fraye le chemin à la seconde.

On peut assurément chercher dans la composition du corps électoral une garantie de son indépendance. Mais celle-ci n'est incompatible avec aucune forme de suffrage. La liberté des élections n'est pas l'apanage d'un corps électoral restreint, trié dans l'élite intellectuelle de la nation; elle peut se concilier avec le mode de votation le plus exclusivement démocratique. C'est ainsi, selon nous, qu'il convient de trancher une question naguère débattue par les

Belges : Faut-il *a priori*, pour assurer l'indépendance du corps électoral, en retrancher les illettrés? L'illettré, dit-on, est jeté, par son ignorance même, hors de notre siècle : c'est en quelque sorte un être primitif, ne recevant ses idées et ses jugements que par le canal d'autrui; un aveugle qui doit emprunter, pour lire, les yeux de son voisin et que ce voisin peut jeter dans les précipices. Toutefois l'illettré, s'il n'a pas à sa disposition l'un des meilleurs moyens de faire son éducation, n'a pas perdu par là même tous les autres et peut acquérir par les voies les plus diverses la somme des connaissances indispensables à l'électeur. On ne lui demande pas de mener lui-même à bonne fin l'œuvre législative, mais de discerner entre les candidats qui prétendent en être chargés. Il ne peut pas toujours les juger par ses propres yeux, soit; mais le lettré, qui les juge habituellement par son journal, accepte aussi des renseignements ou des indications qu'il ne saurait contrôler. L'habitude de lire et d'écrire est moins nécessaire à l'électeur que la rectitude des idées, la fermeté des résolutions, l'élévation des sentiments, l'amour désintéressé de la patrie. Son indépendance réside bien moins dans un certain nombre de notions distribuées par les écoles primaires que dans l'ensemble de ses qualités morales (1).

Il ne faut pas confondre, d'ailleurs, deux choses bien distinctes : la liberté des élections, l'indépendance des électeurs. La première dépend de ceux qui font les lois et qui les exécutent; la seconde dépend surtout des électeurs eux-mêmes. Il appartient à la nation qui veut rester maîtresse de ses destinées d'assurer la sincérité des élections en les protégeant par tous les moyens possibles contre la fraude et la violence. Mais le corps électoral est le principal artisan de sa propre indépendance. S'il lui plaît de se laisser gagner ou séduire, il n'y a pas de lois capables de l'en empêcher. Le législateur aura fait tout son devoir en ne laissant aucun

(1) Comp. Van den HEUVEL, *De la revision de la constitution belge*, p. 40 et suiv.

prétexte à ses défaillances, c'est-à-dire en ne lui permettant d'aliéner cette indépendance que dans la plénitude de sa liberté.

Nous nous proposons d'exprimer quelques idées générales sur la liberté des élections proprement dite et d'en résumer les conditions fondamentales.

I

L'élection n'est pas entièrement libre, quand elle n'est pas librement préparée.

Le premier droit du corps électoral est de veiller sur sa propre composition. Avant de discerner qui doit être élu, il faut savoir au juste qui doit élire. Si l'on exclut des listes un certain nombre de citoyens qui doivent y figurer, si l'on y fait figurer un certain nombre de gens qui doivent en être exclus, la première opération électorale est faussée, et les élections mêmes sont viciées dans leur essence.

Presque toutes les législations contemporaines décident à la fois que les listes électorales sont permanentes (loi française du 2 février 1852, art. 18; loi roumaine de 1866, art. 32; loi grecque du 5 septembre 1877, art. 22; loi belge électorale coordonnée, art. 42; loi italienne de 1882, art. 15; loi espagnole du 26 juin 1890, art. 9), et qu'elles feront l'objet d'une revision annuelle. Cette permanence est un principe tutélaire, à l'abri duquel je me suis souvent placé, devant la cour de cassation, pour défendre les listes électorales contre des épurations arbitraires. Ce haut tribunal a jugé plusieurs fois sur mes conclusions que le citoyen français, une fois inscrit, ne pouvait être arbitrairement radié, c'est-à-dire qu'il fallait prouver contre lui, pour l'exclure des listes, la perte de toutes les conditions constitutives du droit à l'électorat. Mais la permanence n'est pas

l'immuabilité. Chaque année, certains électeurs disparaissent ou deviennent incapables; d'autres accomplissent pour la première fois les conditions auxquelles est subordonné l'exercice du droit. Il faut donc choisir avec tout le discernement possible entre les diverses autorités publiques celle qui sera chargée de préparer la revision.

C'est, en général, une autorité communale ou municipale, parce qu'elle est à la portée des électeurs. Le président de la République française avait, en février 1852, désigné le maire seul; l'Assemblée nationale, en 1874, transporta cette attribution à une commission composée du maire, d'un délégué de l'administration nommé par le préfet et d'un délégué choisi par le conseil municipal. Mieux vaut que le maire soit contrôlé; mieux vaut qu'il le soit en même temps par l'État et par la commune. Ce système a généralement prévalu, quoique, dans le détail, l'application en ait varié. En Roumanie, c'est le conseil communal du chef-lieu du district qui, sur les documents envoyés par les autres communes urbaines ou rurales, opère la revision administrative des listes. En Grèce, le maire, après avoir dressé la liste générale des électeurs de sa commune, la soumet au conseil municipal, qui doit être convoqué *ad hoc* dans un délai de cinq jours et mis à même de présenter ses observations. En Belgique, le collège des bourgmestre et échevins procède, du 1^{er} au 14 août, à la revision des listes. En Bavière, une liste des électeurs est dressée dans chaque commune par les soins de l'autorité municipale, c'est-à-dire du magistrat (conseil exécutif des communes urbaines) dans les villes dépendant des provinces situées sur la rive droite du Rhin, du bourgmestre dans les communes rurales de ces mêmes provinces et dans le Palatinat rhénan (1). En Italie, la junte municipale invite, par avis public, tous ceux qui, n'étant pas inscrits sur les listes, sont appelés à l'exercice du droit électoral, à demander leur inscription dans le

(1) Loi bavaroise du 21 mars 1881, art. 6.

courant du mois; ce délai passé, elle se réunit pour procéder à la formation ou à la revision des listes (1). On s'écarte un peu plus du système français en Espagne, où la loi de 1890 confie la formation, la revision, la garde des listes électorales à un conseil central, à des conseils provinciaux et à des conseils municipaux, qualifiés « conseils de la liste « électorale », et permanents : ce « conseil municipal », formé par les anciens alcades domiciliés dans la commune et par les membres de la municipalité, se réunit tous les ans, le 20 avril, et procède à l'établissement de huit listes provisoires (2) qui, faute de réclamation, sont homologuées le 1^{er} mai par le conseil provincial, et concourent à la formation de la liste définitive. Toutefois, aux États-Unis, de nombreux scandales électoraux ont poussé certaines législatures locales à dessaisir les municipalités : c'est ainsi qu'une loi de 1880 crée, en Louisiane, un « contrôleur de « l'inscription » nommé pour quatre ans par le gouverneur sur l'avis conforme du sénat, avec un traitement de 3,600 dollars; qu'une loi du 29 mai 1884 appelle dans le Massachusetts les deux partis politiques les plus favorisés aux élections précédentes à composer avec le secrétaire de la mairie un « bureau chargé des inscriptions », etc. Mais, quoi qu'on ait pu faire, dans quelques États particuliers de l'Union américaine, pour prévenir ou déjouer des fraudes extraordinaires, et bien que la majorité de la commission administrative instituée par la loi française de 1874 doive subir manifestement l'impulsion du parti dominant dans le conseil municipal, il ne nous paraît pas démontré qu'il en faille modifier la composition. Ce qui suffit, mais ce qui im-

(1) La junte peut se diviser en sections de trois membres au moins, chacune ayant les mêmes pouvoirs que la junte entière (loi du 24 septembre 1882, art 20).

(2) 1^o Électeurs décédés; 2^o électeurs devenus incapables ou indûment inscrits; 3^o électeurs réunissant les conditions d'âge, de domicile, de résidence, et cependant non inscrits; 4^o électeurs qui ont cessé d'être domiciliés; 5^o électeurs dont le droit a été suspendu; 6^o électeurs dont l'incapacité a pris fin; 7^o réclamations d'inscription; 8^o réclamations de radiation.

porte, c'est qu'un recours soit ouvert contre les décisions de cette première commission devant une juridiction très ferme et très indépendante.

La juridiction instituée par la loi française offre-t-elle cette double garantie? Il est permis d'en douter. Quel est le tribunal chargé de rectifier, quand les citoyens se plaignent d'inscriptions ou de radiations illégales, le travail initial de la commission « administrative »? Une commission dite *municipale*, de cinq membres. Or nous retrouvons précisément dans cette seconde commission les trois membres de la première, qui en forment à eux seuls la majorité. L'administrateur transformé va donc apprécier comme juge les critiques dirigées contre ses propres décisions. Quel est cependant le tribunal d'appel? Le juge de paix. Or cette matière touche à la politique. Convient-il de déférer ces contestations, en appel, à un magistrat amovible, moins indépendant à raison de cette amovibilité? Notre législation électorale est, en outre, hérissée de difficultés, et les nouveaux conseillers à la cour de cassation chargés d'examiner les pourvois dirigés contre les sentences du tribunal d'appel s'égarent eux-mêmes dans ce dédale (1). Beaucoup de juges de paix, aptes à juger les affaires que leur défère notre loi de 1838, sont au-dessous de cette tâche spéciale. On a plus solidement organisé, dans d'autres pays, la juridiction chargée de statuer sur le contentieux des listes électorales.

C'est ainsi qu'en Belgique tout individu indûment inscrit, omis ou rayé, peut exercer un recours devant la cour d'appel du ressort. En Roumanie, les décisions administratives du conseil communal sont déférées par les mécontents au tribunal du district, et le jugement même du tribunal peut être soumis, en appel, à la cour de cassation transformée en haute cour de justice. En Grèce, le juge de paix transmet les documents et les pièces de la procédure, accompagnés

(1) Il est à peine utile d'observer que les faits sont appréciés souverainement par le juge de paix et que la cour de cassation est exclusivement appelée à statuer sur les violations de la loi.

d'un rapport détaillé, au tribunal de première instance, qui statue dans le mois; la liste électorale ne devient définitive qu'en vertu de ce jugement. En Italie, les décisions de la junta municipale sont déférées au conseil communal et, sur appel, à la commission électorale de la province, composée du préfet président, du président du tribunal siégeant au chef-lieu de la province et de trois conseillers provinciaux. En Espagne, le conseil provincial, composé de quinze membres, statue à huis clos sur les réclamations dirigées contre les listes dressées par le conseil municipal; mais ses décisions motivées et publiées dans un numéro spécial du *Bulletin de la province* peuvent être déférées par voie d'appel à la cour (*audiencia territorial*), où l'affaire est portée devant la chambre civile et jugée dans les neuf jours. En Angleterre, des avocats (*revising barristers*) sont désignés spécialement, pour statuer sur le contentieux des listes électorales, par le lord chief justice d'Angleterre pour le comté de Middlesex et la cité de Londres, par le doyen des juges qui président la session d'été des assises dans les autres comtés : l'appel est porté devant la haute cour de justice, division du banc de la reine, et les arrêts mêmes de cette haute cour peuvent être soumis à la cour d'appel, mais seulement avec l'autorisation des juges qui les ont rendus (1). Le législateur a fait un sérieux effort, dans ces différents pays, pour assurer la libre et sincère confection des listes électorales.

Il existe, dans quelques pays libres et particulièrement en Angleterre, depuis la réforme de 1867, des associations électorales permanentes. « Leur objet », a dit M. Chamberlain, « est de faire que chaque homme prenne un intérêt personnel au gouvernement et d'élargir la base de la représentation jusqu'à ce qu'elle devienne aussi large que le parti lui-même. » C'est ainsi que l'association libérale de Birmingham a divisé la ville en dix-neuf quartiers, dans chacun desquels existe un *ward committee*, et placé à

(1) Les attributions des *revising barristers* ont été réglées dans les plus grands détails par les lois du 5 août 1873 et du 21 mai 1885.

la tête de chaque circonscription électorale un *divisional council* (1) principalement chargé de désigner le candidat à la Chambre des communes, instituant au-dessus des comités de quartier un *executive committee* (2), confiant enfin la direction suprême à un conseil général (3) qui arrête la ligne politique générale et forme une sorte de cour d'appel contre les décisions des conseils de circonscription. D'autres associations libérales se sont formées sur les types les plus divers dans d'autres villes importantes, telles que Manchester, Liverpool, Leeds, Brighton. Liverpool ne tarda pas à constituer, de son côté, une association conservatrice, se proposant par là de surveiller tout ce qui concernait l'enregistrement des électeurs dans les divers quartiers, d'aider les comités de quartier à maintenir une organisation efficace dans chaque district, d'organiser les réunions générales du parti, de réunir des fonds pour subvenir aux dépenses communes. Birmingham, Manchester, Leeds, Plymouth et bien d'autres centres populeux suivirent cet exemple. A côté des organisations locales, chaque parti posséda bientôt des associations plus vastes, dont l'action embrassait l'ensemble du pays. Tels furent : la *Fédération nationale libérale*, fondée à Birmingham, transférée à Londres en 1886, administrée par un conseil général composé des délégués de toutes les associations locales agrégées; l'*Union libérale de Londres et des comtés*, qui prête depuis 1881 son concours aux associations locales pour toutes les questions relatives aux inscriptions sur les listes électorales et aux matières contentieuses; le *National reform union*, dont le siège est à Manchester, qui provoque l'organisation des comités locaux, organise des conférences, distribue des brochures et des livres; l'*Union radicale nationale*, enfantée

(1) Élu tous les ans par le *ward committee*.

(2) Composé du bureau de l'association, des membres formant le bureau des comités de quartier et de quatre délégués élus par chacun de ces comités.

(3) Composé de tous les membres du comité exécutif et des comités de quartier, ce qui représente une réunion de deux mille personnes environ.

en 1886 par M. Chamberlain; l'*Union nationale des associations conservatrices et constitutionnelles*, qui remonte à 1867; la Ligue des primevères (*primrose league*), formée en 1883 par sir H. D. Wolff pour la défense de la religion, de la constitution et de la suprématie anglaises, qui s'occupe activement d'assurer l'inscription des électeurs conservateurs, de les visiter, de les surveiller, de les diriger, de signaler leur arrivée dans les lieux où ils vont s'établir, de les réunir dans des *meetings* et, s'il le faut, d'unir, pour les captiver, la musique à l'éloquence. Au besoin, les dames s'en mêlent, et la *Fédération libérale des femmes*, présidée par Mme Gladstone, a peut-être assuré l'heureuse issue de quelques batailles.

Ces groupements ont leurs bons, mais aussi leurs mauvais côtés. Ainsi que l'a remarqué M. de Franqueville (1), le *caucus* (2) fond plusieurs opinions divergentes en une seule qui, coulée dans un moule rigide, ne peut plus être modifiée jusqu'au renouvellement des comités et des bureaux. L'électeur entre donc dans un engrenage, mais, par là même, n'a plus toute la liberté, toute la spontanéité de ses mouvements. Les plus malins s'emparent des comités et tendent à convertir non seulement les électeurs, mais les élus en machines à voter. Les hommes les plus capables, ceux qui ont le souci de leur indépendance et de leur dignité, ne se laissent pas faire et la route du Parlement leur est fermée. Mais il faudrait, pour extirper entièrement ces abus, extirper le principe même, c'est-à-dire le groupement des électeurs en vue des élections. Or on ne peut pas astreindre les partis, dans un pays libre, à s'endormir d'un long sommeil pour ne s'éveiller qu'à l'ouverture de la période électorale proprement dite. On n'éclaire pas les électeurs en quinze ou vingt jours, surtout s'il faut redresser certaines erreurs et détacher les esprits de certains

(1) *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. II, p. 371.

(2) Voir sur l'étymologie de ce mot, par lequel on caractérise les groupements faits en vue des élections, le même tome, p. 356.

abus. C'est d'ailleurs au corps électoral de ne pas s'absorber dans le *caucus*, c'est-à-dire de ne pas se laisser conduire plus qu'il ne veut être conduit. M. Cowen à Newcastle, M. Forster à Bradford, M. Bright et d'autres, se sont révoltés contre les exigences des comités locaux, et l'ont emporté. L'esprit d'initiative individuelle a lutté plusieurs fois avec succès, en Angleterre, contre ce mécanisme puissant qu'il avait lui-même forgé de toutes pièces, et qui tendait à l'enrégimenter. Il n'en est pas précisément de même, à vrai dire, aux États-Unis (1). Mais c'est qu'on n'apporte pas dans les élections, au delà de l'Atlantique, le même dévouement désintéressé, le même esprit de sacrifice, le même souci de la chose publique, nécessaires, sur tous les points du globe, à la défense comme à la conquête de la liberté.

L'organisation forte et complète des partis en vue des élections doit permettre au gouvernement de ne pas les préparer lui-même, c'est-à-dire de ne pas faire intervenir la puissance publique en vue d'obtenir la victoire des uns ou des autres. Ce n'est pas, en Angleterre, le gouvernement, *whig* ou *tory*, qui dirige le mouvement électoral, c'est le parti lui-même auquel il appartient et duquel il relève, pourvu d'organes bien mieux doués pour l'action. Mais il n'en est guère ainsi que chez nos voisins d'outre-Manche, et, si l'on franchit l'Atlantique, la même race donne un spectacle différent. Là le pouvoir intervient de toutes les manières par des distributions de places, par des abus d'influence, par l'action continuelle, immédiate et persévérante des fonctionnaires, par le vote de propositions législatives que l'intérêt d'une coterie a dictées. C'est que le gouvernement représente non le peuple entier, mais le parti dominant, et doit tomber avec ce parti : donc il se considère lui-même comme un instrument de lutte électorale et descend hardiment dans la lice, armé de pied en cap,

(1) Voir les *États-Unis contemporains*, par C. JANNET, t. I, ch. v et vi.

combattant pour l'existence par tous les moyens imaginables, au besoin par l'intervention des troupes fédérales (1). Les choses se passent moins ouvertement en France, où l'on garde la conception idéale d'un gouvernement impartial qui doit assurer à tous les citoyens l'égale application des lois et favoriser la libre manifestation de l'opinion générale. Le gouvernement a sans doute, qui l'ignore? 720,000 employés sous ses ordres directs : aussi lui demande-t-on moins d'assister aux élections en spectateur désintéressé que de ne pas abuser de cette force immense, de garder une certaine mesure dans l'emploi de son influence et de ne pas faire précisément violence à la volonté nationale. Si l'esprit d'initiative individuelle et le véritable goût de la liberté politique s'étaient développés en France comme en Angleterre, il serait plus aisé de réduire les pouvoirs publics à leur rôle naturel.

Mais plus de la moitié du corps électoral est encore incapable de s'organiser chez nous en vue des élections. Le parti conservateur ou, pour parler plus exactement, les partis conservateurs français sont plongés dans une torpeur profonde, et l'exemple donné par les associations conservatrices anglaises, si vivaces, si fortes, si pleines d'ardeur, les étonne plus qu'il ne les attire. Habituels à compter sur le gouvernement impérial, qui pensa pendant vingt ans pour leur compte, les conservateurs ont laissé remplacer leurs anciens cadres par des cadres administratifs officiels. Ceux-ci subsistent, mais entre les mains de leurs adversaires : pour eux, ils n'ont pas retrouvé les moyens de se grouper en vue d'une action commune. Peut-être sont-ils trop divisés ; peut-être, après de nombreuses défaites, n'ont-ils plus l'ardeur nécessaire pour entraîner leurs troupes au

(1) Les « démocrates » eurent beaucoup de peine à faire insérer dans la loi pour l'entretien de l'armée une disposition en vertu de laquelle on interdisait l'usage des crédits votés pour équiper, transporter ou indemniser des troupes fédérales dans des vues de police à l'effet de maintenir l'ordre autour des urnes « dans n'importe quelle élection, de n'importe quel État ». Cette proposition fut néanmoins votée et approuvée le 4 mai 1880.

combat. C'est un des plus grands obstacles qui puissent retarder l'avènement de la liberté politique dans notre pays. Il importe que les deux grandes tendances de l'esprit humain, dont l'une nous porte à défendre le passé contre les témérités de l'avenir, et l'autre à dégager l'avenir du passé pour marcher vers un état de civilisation plus parfait, soient représentées par deux partis puissants, capables de se modérer l'un l'autre et, le cas échéant, de se remplacer. C'est un but qu'on ne pourrait pas même entrevoir si la première période des opérations électorales n'était pas entièrement libre.

II

Si les élections doivent être préparées librement, il est encore plus nécessaire qu'elles soient librement faites.

Faut-il laisser à l'électeur même la liberté de s'abstenir? C'est une question qu'on débat en ce moment avec une vivacité particulière à deux pas de notre frontière, dans la République helvétique. Il y a longtemps que les citoyens actifs étaient tenus, dans les petites républiques façonnées au système de la législation directe par le peuple, d'assister à la grande assemblée annuelle connue sous le nom de *Landsgemeinde*. Les constitutions d'Uri, d'Obwalden, de Nidwalden, de Glaris, d'Appenzell (Rh. ext. et Rh. int.), de Zug, proclament encore cette obligation. Dans le canton d'Argovie, le vote est indistinctement obligatoire, et les abstentionnistes sont punis d'une amende qui varie d'un à quatre francs. L'amende est uniformément fixée à un franc dans le canton de Thurgovie. A Schaffouse, elle est d'un ou de deux francs, selon que l'électeur manque à certaines assemblées communales ou s'abstient dans un *referendum*. A Saint-Gall, une loi du 9 mai 1868 oblige tout électeur

qui, sans excuse valable, omet de paraître à une assemblée communale, ou n'arrive qu'après l'élection des scrutateurs, ou part avant la fin de la réunion, à verser une amende de deux francs dans la caisse communale. Dans le canton de Zurich, une loi de 1866 avait autorisé les communes à frapper d'une amende d'un franc au plus les citoyens qui n'assistaient pas à leurs assemblées électorales ou délibérantes (1) : depuis le 28 juin 1890, les conseils municipaux sont *tenus* de faire reprendre à domicile, moyennant une rétribution de cinquante centimes à un franc, les cartes de convocation qui n'auront pas été retirées le surlendemain de l'élection aux chancelleries communales. Le principe du vote obligatoire fut introduit dans la constitution de Soleure le 1^{er} juin 1856, sous la forme suivante : « Les électeurs « sont tenus de prendre part aux élections et votations « fédérales et cantonales » ; mais il se heurta presque aussitôt à une force d'inertie invincible et disparut dans la revision constitutionnelle de 1887. En dépit de cet échec partiel, la théorie démocratique du vote obligatoire gagne du terrain en Suisse : on croit généralement qu'elle sera discutée dans un avenir prochain au sein de l'assemblée fédérale. Quelques cantons ont rendu le vote obligatoire même pour les élections et votations fédérales, tandis que la plupart des autres ont, pour ces mêmes élections, maintenu le principe du vote facultatif : les contingents de votants étant beaucoup plus nombreux dans les premiers que dans les seconds, on craint le surcroît d'influence que ceux-là pourraient exercer aux dépens de ceux-ci sur la politique générale.

Mais, si nous cessons d'envisager la question au point de vue purement helvétique, il ne nous semble pas que la pratique du vote obligatoire doive être généralisée. De quel droit contraindre à voter un électeur qui ne veut pas voter ? Voici, par exemple, une commune dans laquelle l'immense

(1) A vrai dire, un certain nombre de communes, parmi lesquelles celle de

majorité du corps électoral se répartit entre les conservateurs et les libéraux : faudra-t-il qu'une poignée de socialistes, également indifférents au succès des uns ou des autres, forme, bon gré, mal gré, pour ne pas payer l'amende, une coalition avec les uns ou les autres ? Faut-il contraindre légalement des hommes intelligents et raisonnables à se déranger pour déposer un bulletin blanc dans l'urne ou pour donner leur suffrage à des candidats qui ne représentent pas exactement leur opinion ? J'entends bien qu'on doit veiller sans cesse sur la chose publique et qu'on n'a pas le droit d'oublier la patrie : il est cent occasions en effet où l'électeur a tort de préférer non seulement ses plaisirs, mais ses affaires, à l'accomplissement du devoir électoral. Mais c'est à notre avis dans les mœurs, non dans les lois, qu'il faut introduire l'idée du désintéressement patriotique. La contrainte pécuniaire, qui n'eut pas de prise sur les Soleurois, trouverait les Français encore plus réfractaires, et peut-être les verrait-on d'autant moins empressés de voter qu'on voudrait leur arracher un vote. Comme l'a dit naguère un vigoureux et fin polémiste, les dragonnades électorales ne sont pas un bon moyen de conversion.

Toutefois M. Letellier, député de l'Algérie, a saisi, en juin 1893, notre Chambre des députés d'une proposition sur le vote obligatoire, énumérant tous les péchés d'omission que les électeurs peuvent commettre et graduant les punitions selon les fautes. Le mauvais citoyen qui n'aura pas, dans le délai réglementaire, réclamé son inscription sur les listes électorales, celui qui n'aura pas retiré sa carte d'électeur, celui qui n'aura pas mis son bulletin dans l'urne, seraient exposés à la rigueur des lois : affichage, amende simple, amende double ; en cas de récidive, suspension, et si le paresseux s'obstine encore, déchéance

Zurich, n'avaient pas usé jusqu'à présent de cette autorisation : il y en avait encore soixante-dix-neuf en 1880, trente en 1890, qui conservaient la pleine liberté du vote. (Voir une intéressante brochure de M. S. DEPLOIGE, avocat à Tongres, sur *Le vote obligatoire en Suisse*. Bruxelles, 1893.)

du droit de vote (1). Mais d'abord, outre que nous nous abstenons volontiers de pratiquer les devoirs imposés par l'État sous forme d'avertissements administratifs et de procès-verbaux, quelle profusion de pénalités et quelle multiplicité de jugements ! Faudra-t-il voir la moitié d'un peuple occupée à traquer l'autre pour l'obliger à remplir tous ses devoirs civiques avec une ardeur sans cesse renaissante ? Puis, comme l'a fait encore remarquer M. Heurteau (2), on devrait inscrire dans la loi future, à côté des délits et des peines, la liste, bien difficile à dresser, des excuses : « Une indisposition, une femme en couche, une bête malade, un orage violent, voilà des excuses et bien d'autres encore qui seront invoquées. » Comment statuer et qui statuera ? N'est-il pas tout à fait probable que le vote obligatoire avec sanction pénale deviendrait, dans le feu des luttes électorales, une source d'embarras, de tracasseries et de persécutions ? La parfaite liberté du vote implique la liberté de l'abstention.

Il en est ainsi surtout en France, où, d'après la loi du 17 juin 1889, il n'y a plus de candidats sans le savoir ; où tout citoyen, pour être éligible, doit avoir sollicité les honneurs électoraux ; où les bulletins d'un citoyen qui n'a pas officiellement déclaré sa candidature dans un certain délai n'entrent pas en ligne de compte dans le dépouillement du scrutin ; où le bulletin blanc lui-même ne compte pas ; où par conséquent l'électeur peut être tenu de choisir entre deux candidats qui lui paraissent exécrables et par conséquent serait amené, le cas échéant, à voter contre sa conscience (3).

Mais le devoir impérieux du législateur est de faciliter

(1) Un contre-projet, supprimant les peines pécuniaires, fut déposé par M. Guillemet : simple affichage en cas d'abstention ; en cas de première récidive, radiation pour un an ; en cas de seconde, pour cinq ans ; en cas de troisième, radiation définitive.

(2) *Journal des Débats* du 11 juin 1893.

(3) Voir sur ce sujet un bon article de M. Ambroise Rendu, publié dans le *Soleil* du 16 août 1893.

aux électeurs, par tous les moyens possibles, l'exercice du droit électoral et tout d'abord de mettre les urnes à leur portée. La loi française du 15 mars 1849, le décret du gouvernement de la Défense nationale du 1^{er} octobre 1870, imposaient une trop grande gêne aux électeurs en les contraignant à se transporter au chef-lieu du canton. A Genève, les électeurs ruraux réclamèrent contre une loi qui, les répartissant en un petit nombre de circonscriptions, les obligeait à des déplacements onéreux et parvinrent à faire adopter par le peuple (avril 1879) une loi qui divisa leur canton en vingt-quatre cercles électoraux pour toutes les élections et votations cantonales et fédérales. La loi britannique de 1883 décide que tout électeur doit trouver une salle de vote à 4,800 mètres de sa demeure (1). En France, non seulement on vote au chef-lieu de la commune, mais celle-ci peut être divisée, par arrêté du préfet, en autant de sections que les circonstances l'exigent.

Après quoi, la loi doit assurer la liberté, la sincérité des votes en appelant à la direction des opérations électorales des hommes qui présentent toutes les garanties possibles d'indépendance et d'impartialité. Nous ne saurions oublier, même en deçà de l'Atlantique, quels débats suscita, dans le congrès des États-Unis, en 1880, l'intervention partiiale et frauduleuse des « prévôts délégués » chargés par le gouvernement d'assister aux élections et au dépouillement des votes : agents de bas étage, disait-on, habitués des prisons et des tripots, qui font arrêter sans mandat les électeurs « suspects » et faussent par les plus indignes manœuvres le résultat du scrutin. De grands efforts furent réitérés sous cinq ou six formes pour limiter les pouvoirs de ces « délégués » ou des *supervisors of election*, et la volonté même des Chambres fut arrêtée par le *veto* présidentiel (2) ! En cette matière, on cherche d'abord, en général, soit à dégager la composition

(1) Sans qu'il y ait lieu toutefois de former une section là où le nombre des électeurs serait inférieur à cent.

(2) Comp. l'*Annuaire de législation étrangère*, année 1881, p. 651.

des bureaux des influences locales, soit à neutraliser les unes par les autres : c'est ainsi que procède, en Espagne, la loi de juin 1890 lorsqu'elle compose le bureau, chargé de présider le vote dans chaque section, d'un président et d'assesseurs nommés par le conseil *provincial* et par certaines catégories de candidats (1). Si ce premier expédient ne suffit pas, on recourt au pouvoir judiciaire, que l'habitude de rendre à *chacun le sien* paraît devoir soustraire à l'implacable suspicion des partis. C'est ainsi qu'en Italie il est constitué dans chaque section un bureau provisoire présidé : 1° dans les lieux où réside une cour d'appel, par le président ou par les conseillers de la cour, en suivant l'ordre du tableau ; 2° dans les lieux où il n'y a pas de cour d'appel, par le président, les vice-présidents, les juges titulaires ou suppléants du tribunal civil, en suivant le même ordre ; 3° dans les autres lieux, par les juges de paix (*pretori*) et leurs suppléants, et là seulement où la commune n'est pas chef-lieu de canton, par les syndics, leurs assesseurs ou les conseillers communaux (2). La loi grecque du 5 septembre 1877 exige même qu'un représentant de l'autorité judiciaire, investi des pouvoirs les plus étendus, soit présent à chaque assemblée d'électeurs pendant tout le temps de l'élection, et fait désigner par la cour de cassation, vingt jours avant celui du vote, pour inspecter les juges mêmes, un ou plusieurs membres de la cour d'appel (3). En Belgique, pour les élections législatives et provinciales, le président du tribunal de première instance préside le bureau principal ; s'il y a plusieurs sections, la deuxième et les suivantes sont présidées par un des juges ou suppléants, selon le rang d'ancienneté (4) ; là où il n'y a pas de tribunal

(1) Voir sur ces catégories l'article 37 de la loi électorale.

(2) La section, dès que vingt électeurs au moins sont présents, élit le bureau définitif, composé d'un président et de quatre scrutateurs. (Voir l'article 60 de la loi du 24 septembre 1882.)

(3) Voir, pour de plus amples détails, tout le chapitre vi de cette loi.

(4) Et, au besoin, par les personnes que le président du bureau principal désigne parmi les électeurs qui ne sont pas fonctionnaires amovibles.

de première instance, le juge de paix du canton où se fait l'élection, ou l'un des suppléants par ordre d'ancienneté, est de droit président. C'est encore aux tribunaux qu'un projet de loi voté par le congrès des États-Unis, en 1880, sur la proposition des « démocrates », confiait la désignation des sous-commissaires électoraux, pris en nombre égal dans chacun des partis politiques dominants (1). Mais il est difficile que les corps judiciaires eux-mêmes échappent longtemps aux récriminations des vaincus. La meilleure méthode est peut-être de laisser, comme en Angleterre, les agents des candidats (2) prendre place au bureau près du président, en leur permettant de surveiller les opérations dans leurs moindres détails.

Le vote cesse d'être libre s'il peut être connu. Cependant, en Prusse, le scrutin secret n'existe encore que pour les élections au Reichstag, et les progressistes n'ont pas réussi, dans la session de 1893, à faire abolir le scrutin public. Même en Angleterre, l'introduction du scrutin secret est de date récente, et quand on proposa pour la première fois, en 1818, de le substituer au scrutin public, il semblait qu'on voulût ébranler sur ses gonds toute la constitution de la vieille Angleterre. Jusqu'en 1872, les candidats s'installaient sur une plate-forme (*hustings*) et parlaient à la foule : si le nombre des candidats excédait celui des députés à nommer, le *returning officer* invitait les personnes présentes à lever la main et déclarait quel était l'élu. Tout candidat pouvait, il est vrai, contester ce premier résultat et réclamer le *poll*, c'est-à-dire un scrutin régulier, mais public : tout électeur justifiant de sa qualité venait écrire publiquement sur le *poll-book* le nom du candidat qu'il avait choisi. C'était une grave atteinte à la liberté des élec-

(1) Ce projet fut écarté par le *veto* présidentiel.

(2) En Angleterre, le candidat peut instituer des mandataires qui auront le droit de le représenter et d'agir en son nom. Un jour au moins avant l'ouverture du scrutin, il notifiera leur nom et leur adresse au *returning officer*. Le *returning officer* doit les avertir, à peine de nullité, du moment où il sera procédé au dépouillement.

tions qui fut dénoncée plusieurs fois au Parlement depuis 1848 : « Les grands propriétaires, a dit exactement M. de Franqueville, conduisaient les *freeholders* au vote comme les chefs des *highlands* menaient leur clan à la guerre. » Au registre public le *ballott act* de juillet 1872 substitua le scrutin secret. « Tout officier, secrétaire et agent de service dans les salles de vote maintient et aide à maintenir le secret du vote dans la salle... Il est défendu à tout officier, secrétaire, agent de service, ainsi qu'à toute personne, quelle qu'elle soit, d'intervenir ou de tenter d'intervenir auprès d'un électeur écrivant son vote, ou de s'efforcer dans la salle du vote de savoir pour qui tel électeur compte voter et en faveur de qui il a exprimé son vote. Il est également défendu de communiquer à qui que ce soit et à quelque époque que ce soit aucun renseignement obtenu dans l'intérieur de la salle du vote au sujet du candidat choisi par tel électeur, ou même du numéro d'ordre inscrit au dos du bulletin de vote délivré à tel électeur. Il est absolument défendu de pousser un électeur à montrer son bulletin de vote après qu'il aura marqué le nom des candidats. Toute contravention à ces dispositions sera punie d'un emprisonnement n'excédant pas six mois, avec ou sans travail pénible (1). » La réforme était complète. Aux États-Unis, l'opposition à l'établissement de listes électorales régulières a été conduite par certains meneurs avec une grande persévérance, et c'est seulement depuis quelques années qu'on a cessé de contester la constitutionnalité des nouvelles mesures (2).

L'ombrageuse démocratie américaine a déployé, pour défendre le secret du vote et l'indépendance de l'électeur, un luxe de précautions qui confond les imaginations européennes. A New-York, par exemple, la forme des bulletins, leur intitulé, la façon d'imprimer les noms des candidats,

(1) Art. 4 du *ballott act*.

(2) L'ancien système du vote *viva voce* ne subsiste encore, en partie, que dans le Kentucky.

le type même des caractères obligatoirement employés, sont fixés par une loi du 24 mai 1880 avec un soin bizarre. Dans la Louisiane (1) et dans plusieurs autres États, le gouvernement ne se fie qu'à lui-même et délivre officiellement des bulletins de vote, d'apparence absolument semblable, imprimés au nom des divers candidats. Le gouverneur de la Pensylvanie, sir Pattison, recommandait encore aux Chambres, dans son message du 4 janvier 1887, d'assurer le secret des votes en déterminant législativement la forme, la dimension et la couleur des bulletins, ainsi que la dimension et le type des caractères d'imprimerie. La loi canadienne de 1888 est tout à fait ingénieuse; on y lit : « Le bulletin de vote et son talon seront imprimés sur papier à écrire fort du poids suivant : si l'on emploie du papier ministre (*foolscap*), il devra peser au moins dix-sept livres à la rame; si l'on emploie du grand papier à lettres (*post*), il devra peser au moins vingt-neuf livres à la rame. » Mais la dernière loi du Massachusetts (5 juin 1889) défie toute comparaison. Non seulement l'État fait imprimer sur papier teinté les spécimens de bulletin de vote, non seulement il fait distribuer ces bulletins par des inspecteurs officiels, mais la construction des compartiments séparés dans lesquels des électeurs pourront écrire leur vote à leur aise, la disposition des barrières à franchir pour arriver jusqu'à cet abri tutélaire, la liste des devoirs électoraux à remplir dans l'intérieur de chaque compartiment, et notamment les instructions sur la façon de plier le bulletin « suivant les plis déjà formés au moment où il a été reçu », sont autant de chefs-d'œuvre. Treize autres États ont adopté cet ingénieux système du vote isolé dans un compartiment : seul moyen, leur a-t-il semblé, de soustraire l'électeur à l'inexorable espionnage de ses surveillants !

En France, le recensement général des votes est fait, pour chaque circonscription électorale, au chef-lieu du départe-

(1) Loi du 5 juillet 1882.

ment, en séance publique. Il est opéré par une commission de trois conseillers généraux désignés par le préfet. Dès que ce travail est terminé, le président en fait connaître le résultat et proclame député celui des candidats qui réunit le nombre de voix exigé par la loi. Le décret réglementaire du 2 février 1852 n'a pas donné, ce semble, aux candidats, dans cette dernière phase des opérations électorales, toutes les garanties désirables. Le préfet peut choisir à son gré les commissaires dans tout le conseil général : on craint qu'il n'exerce un grand ascendant sur leurs délibérations. D'autres législateurs ont pressenti ces critiques et fait un effort pour les éviter (1).

III

Il est absolument impossible d'énumérer tous les modes de corruption électorale : depuis l'achat direct du suffrage jusqu'à l'appât d'un appui moral discrètement offert à certains groupes de citoyens ; depuis le recours brutal à la force jusqu'à l'intimidation savante. On a fait dans tous les

(1) Par exemple, en Grèce, le premier recensement des boules terminé par le bureau, les procès-verbaux de l'élection sont enfermés dans un sac qui est cousu et cacheté avec soin. Les membres du bureau électoral, les candidats (ou leurs représentants) et le représentant de l'autorité judiciaire peuvent y apposer aussi leurs cachets particuliers... Cela terminé, le représentant de l'autorité judiciaire, prenant avec lui le sac cacheté qui contient les procès-verbaux et le protocole, les transmet ainsi cachetés au président du tribunal de première instance compétent. Le lendemain du jour où les procès-verbaux de toutes les sections électorales de la circonscription du tribunal seront réunis, ce tribunal se réunira en séance et procédera au recensement général (loi du 5 septembre 1877, art. 65). Au Massachusetts (loi du 2 juin 1886), après une élection concernant une fonction nationale de l'État, du district ou de la ville, si dix citoyens appartenant à la même circonscription déclarent dans les six jours qu'une erreur s'est produite dans le recensement, diverses catégories de magistrats sont appelées (distinctement, suivant les cas) à vérifier les bulletins. (Voir encore la loi espagnole du 26 juin 1890, art. 62 à 72.)

pays du monde des collections de lois pour prémunir les électeurs contre les effets de la peur et les entraînements de la cupidité. Mais il est si facile, en pareille matière, de tourner la loi !

C'est surtout dans les États démocratiques que la corruption électorale s'étale au grand jour. Deux partis sont aux prises et n'ont rien négligé : ni les dons, ni les promesses, ni les menaces, pour monter à l'assaut du gouvernement. Comment exiger du parti victorieux qu'il se dénonce et mette en question la légitimité de ses nouveaux titres ? Vaut-il poursuivre ses agents, c'est-à-dire mettre à nu ses propres plaies et provoquer une discussion redoutable sur l'origine de son pouvoir ? Maître de l'urne, il le sera peut-être aussi du juge et défendra ces agents utiles jusqu'à la dernière extrémité. Cependant, à la prochaine bataille électorale, le parti vaincu prendra sa revanche, complétera ses cadres, enveloppera le pays dans un réseau plus complet et plus serré, perfectionnera ses méthodes et, l'emportant à son tour, jouira du fruit de sa sagesse en imposant silence aux lois. Jamais la corruption ne fut plus ouvertement pratiquée, dans les derniers jours de la république romaine, qu'après la promulgation de la loi *Julia de pecuniis repetundis*, qui prévoyait et punissait la corruption sous toutes ses formes. Quand on a glissé sur cette pente, il est très difficile de remonter la côte. La plèbe romaine trouvait un grand profit à vendre ses suffrages ; elle eût malmené quiconque aurait songé sérieusement à tarir une pareille source de revenus. Gêner l'abus de son droit, c'était d'ailleurs mettre un frein à sa toute-puissance.

Les États-Unis nous ont donné le même spectacle. Remplir l'urne à l'avance de bulletins, écrivait en 1877 M. C. Jannet, fausser les listes de présence des électeurs, falsifier les résultats de l'élection par des certificats mensongers, sont des choses usuelles. La vénalité des votes est ostensiblement pratiquée. Les candidats se plaignent au corps électoral, dans leurs proclamations, d'avoir échoué malgré toutes les

dépenses qu'ils ont faites. Le nombre des votes à vendre est, dans chaque ville, connu d'avance (1). Les Américains de vieille souche, qui se font acheter cher, reprochent vivement aux Irlandais de se livrer pour un verre de whisky. Certains électeurs vénaux, munis de faux papiers, vont de *ward* en *ward*, sous la direction des embaucheurs, et votent une douzaine de fois, quand ils savent s'y prendre, dans la même journée. Des convois entiers sont transportés d'un district à l'autre, par les chemins de fer, pour aller déposer leurs bulletins aux bons endroits, c'est-à-dire là où les bureaux de vote appartiennent à des gens sûrs, dont le parti dispose. Cependant M. Carlier croit qu'on a pu remédier à quelques-uns de ces abus depuis un petit nombre d'années (2). On a du moins tenté de le faire. Dans la session de 1876-1877, les deux Chambres du congrès avaient ouvert une vaste enquête sur les fraudes qui se reproduisaient dans toute l'étendue du territoire à propos de toutes les élections. Plusieurs États particuliers ont défendu soit de consommer du vin, de la bière ou des liqueurs dans les lieux de vote (3), soit de choisir pour le scrutin un local dont une partie serait affectée à la vente de boissons (4). D'autres législatures, comme celle de la Louisiane (5), ont édicté des peines draconiennes contre les corrupteurs. Cependant les Américains continuent à publier sur ce sujet un grand nombre d'articles et de brochures : on fait de véritables homélies sur la corruption électorale, même dans les cérémonies officielles des universités.

Les journaux de mars 1893 fourmillent de détails sur les fraudes dont seraient entachées les dernières élections législatives espagnoles. Dans une section de la province d'Oviedo, qui compte 384 électeurs, les trois candidats

(1) Évalué, par exemple, à quarante mille à New-York. (C. JANNET.)

(2) *La république américaine*, t. III, p. 173.

(3) Loi de l'État de New-York du 11 mars 1880.

(4) Loi pensylvanienne du 19 mai 1887.

(5) Loi du 5 juillet 1890.

amis de l'alcade¹ auraient obtenu des milliers de voix. Ailleurs, ce sont des circonscriptions entières que de gros propriétaires auraient achetées, ou des procès-verbaux en blanc, payés fort cher, qu'on aurait remplis après le vote sans aucun souci de la vérité. D'autres procès-verbaux auraient été grattés et falsifiés sans vergogne. Si M. Sagasta veut, comme on l'annonce, purifier ces mœurs électorales, il aura beaucoup à faire.

En Angleterre, les élections de 1880 pour le renouvellement de la Chambre des communes soulevèrent un nombre inusité de protestations. Sur la demande du Parlement, des juges furent désignés pour aller procéder, sur les lieux, à des enquêtes approfondies. Il fut avéré que la corruption avait été pratiquée sous toutes les formes, même par l'achat direct et le marchandage des votes, que les voix se donnaient ostensiblement, dans certains collèges, au plus fort enchérisseur. Le Parlement comprit qu'il ne suffisait plus d'atteindre un certain nombre d'actes et d'agents par des condamnations isolées, mais qu'il fallait frapper, sur certains points du territoire, le corps électoral lui-même, en le déclarant provisoirement indigne d'être représenté dans les conseils du pays. C'est ainsi que les cités ou bourgs énoncés dans la cédule annexée à l'*act* du 22 août 1881 (Boston, Canterbury, Chester, Gloucester, Macclesfield, Oxford, Sandwich) furent privés d'élire leurs représentants jusqu'à l'expiration de sept jours après la réunion du Parlement pour la session de 1882. D'autres lois furent votées dans les sessions de 1882, 1883, 1884, pour proroger les effets du *Corrupt practices act* de 1881. En outre, une loi spéciale du 25 août 1883 établit de nouveaux délits, aggrava les pénalités, interdit aux candidats d'avoir plus d'un agent électoral, prohiba certaines dépenses et limita les autres, déclara le corrupteur déchû soit pour sept ans (1), soit à perpétuité (2), du droit de représenter la circonscription

(1) Si les manœuvres étaient imputables à son agent.

(2) S'il était reconnu personnellement responsable des manœuvres.

dans laquelle le délit aurait été commis. On ne peut pas signaler, dans ce dernier quart de siècle, un effort plus loyal et plus vigoureux pour déjouer la fraude et pour assurer la sincérité des élections politiques.

Il importe de proposer ce modèle à la démocratie française. Elle a résisté, jusqu'à présent, à la contagion des mœurs américaines. On a pu la séduire; mais en général, jusqu'à présent du moins, on ne l'a pas corrompue. Elle a ses flatteurs, qui vivent à ses dépens, et les écoute; mais elle n'a pas eu d'acheteurs, n'étant pas à vendre. Cependant, sous le coup de l'émotion produite par de récents scandales, plusieurs députés ont soumis à la Chambre française une proposition dont le but est d'empêcher la corruption électorale en limitant les dépenses des candidats et demandé que ces dépenses ne pussent pas dépasser 50 francs par 100 électeurs inscrits, soit 7,500 francs, par exemple, pour une circonscription comprenant 15,000 électeurs. C'est tout au moins un moyen d'empêcher les débauches d'affiches et l'enrôlement d'une légion d'afficheurs et de distributeurs rétribués avec une ingénieuse munificence.

IV

Jusqu'en 1868, la Chambre des communes d'Angleterre fut exclusivement investie du droit de statuer sur le contentieux des élections législatives. Dès la seconde moitié du dix-huitième siècle, il devint avéré que ce corps politique ne pouvait pas, dans le jugement des élections contestées, faire abstraction de ses passions politiques. « Les *leaders* », disait le *speaker* Onslow, « se moquent de ceux qui ont des « scrupules. Nous ne souffririons pas cela pendant un mois « si un autre tribunal agissait ainsi; mais, comme nous le

« faisons nous-mêmes, cela sanctifie la chose à nos yeux, « et chaque coupable est noyé dans le nombre des coupables. » Pour mettre un terme à des abus révoltants, le Parlement confia d'abord l'examen des pétitions contre les élections à des commissions spéciales composées de treize membres choisis par la Chambre et par les pétitionnaires sur une liste de quarante-neuf députés tirés au sort, chaque parti ayant le droit d'ajouter un délégué à la commission, dont les sentences étaient sans appel (acte 9, Georges IV, ch. 22); mais on ne songea désormais qu'à éliminer de la commission certains adversaires politiques et les hommes distingués, dont on redoutait l'influence (1); l'élection resta bonne ou mauvaise selon que la majorité des commissaires partageait, ou non, les opinions du candidat. Un statut, proposé par sir Robert Peel (acte 2 et 3, Victoria, ch. 38), réduisit le nombre de ces commissaires et changea leur mode de désignation. Mais on n'atteignit pas le but par ces demi-mesures, et l'opinion publique n'admit pas que ces députés, improvisés juges, pussent cesser d'obéir aux injonctions de leur parti. La Chambre des communes prit une résolution extraordinairement grave : elle se dessaisit au profit de la magistrature. La loi suédoise organique du Riksdag (22 juin 1866) avait déjà transporté le contentieux des élections législatives à la cour suprême (art. 11 et 22). D'après les lois de 1868 et de 1879 combinées, toute pétition anglaise contre la validité des élections est jugée par un tribunal composé de deux juges des cours supérieures (2). Chaque année, avant le 5 novembre, la division du banc de reine de la Haute Cour de justice désigne trois juges appelés éventuellement à former, pendant l'année, ce haut tribunal. Les juges pro-

(1) Ce qu'on appelait « faire sauter les cervelles de la commission ». DE FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. II, p. 501.

(2) Le partage entraînant le rejet de la pétition et la validation des opérations.

noncent la validation ou l'annulation des opérations électorales et transmettent leur arrêt au *speaker*, qui le communique à la Chambre des communes. Si l'élection est annulée, la Chambre ordonne l'envoi du *writ* pour faire procéder à une nouvelle élection. Elle peut aussi, dans certains cas, ajourner l'émission de ce *writ*, ordonner une enquête ou prescrire toute autre mesure que les circonstances lui paraissent commander (1).

Nos voisins d'outre-Manche n'ont peut-être jamais donné, depuis le commencement du dix-neuvième siècle, un plus grand témoignage de leur profond attachement à la liberté politique. C'est une majorité qui, possédant le droit de vérifier les élections législatives, se dépouille volontairement d'une telle prérogative ! Sentant qu'elle ne pourrait pas secouer dans certains cas le joug de ses commettants, elle entend faire juger ce procès qui l'intéresse, comme tout autre procès, par de vrais juges, astreints à se placer au-dessus de l'opinion publique elle-même ! Quand les forces des deux partis seront à peu près égales, il ne s'agira plus d'apprécier, au nom de certains intérêts, si l'axe du gouvernement doit être ou non déplacé, mais de vérifier, sans autre souci que celui du droit, ce qu'a voulu faire et ce qu'a fait le corps électoral. La liberté de ce corps électoral sera respectée jusqu'au bout, dans ses dernières conséquences, et la majorité du Parlement s'interdit de la faire plier sous sa volonté toute-puissante, dùt-elle par là même et pour prix de son désintéressement cesser d'être une majorité.

Un tel progrès ne peut être accompli que par une nation maîtresse d'elle-même et mûrie par une longue expérience de la liberté. La France, par exemple, a subi trop de secousses pour accepter une semblable réforme. Quelle

(2) « La loi, remarque M. DE FRANQUEVILLE (*op. cit.*, p. 514), ne donne « aux juges qu'un droit éventuel, puisque leur décision est soumise au Parlement et est mise aux voix ; mais, en fait, le jugement n'est jamais discuté. « Il n'y a d'ailleurs aucune voie d'appel contre ce jugement. »

assemblée politique s'y dessaisirait du droit de vérifier ses propres élections? Chaque parti semble vouloir conserver la faculté d'expulser ses plus dangereux adversaires et regarder certains procédés d'épuration arbitraire, usités dans certaines périodes de notre histoire, comme une ressource suprême. Transférer la vérification des élections politiques aux tribunaux, c'est briser, semble-t-il, un instrument de combat nécessaire entre les mains des majorités. D'ailleurs, nos révolutions mêmes ont affaibli le prestige du pouvoir judiciaire. Il faudrait que celui-ci fût universellement respecté pour recevoir, sans inconvénient, des mains du Parlement, une attribution semblable. violemment attaqué, quotidiennement dénigré, dénoncé par une presse implacable, le pouvoir judiciaire n'a pas en France, à l'heure actuelle, les reins assez solides pour se charger d'un si lourd fardeau. Ses meilleures intentions seraient mécon-
nues : son indépendance serait toujours suspectée, ses arrêts les plus impartiaux seraient taxés de partialité. Aussi ne prétendons-nous pas qu'il faille tenter d'adapter à la France le système introduit chez nos voisins depuis vingt-cinq ans. Nous nous contentons d'envier et d'admirer l'Angleterre en faisant observer qu'une majorité parlementaire, chargée de vérifier des élections politiques, est juge et partie dans le procès. Un rapporteur au Corps législatif du second Empire a cru pouvoir dire : « Nous n'avons pas le droit de *nous élire*, mais nous avons le droit de *nous choisir*. » C'est une grande erreur.

CHAPITRE III

LA LIBERTÉ DU PARLEMENT.

La théorie du mandat législatif. — Oppression de la représentation nationale française de 1790 à 1795. — Du choix de la capitale en vue d'assurer la liberté de la représentation nationale. — De l'initiative parlementaire. — Nécessité de protéger les élus contre des exclusions arbitraires. — Chacune des deux Chambres doit respecter et garantir l'indépendance de l'autre.

I

Le député dit : « Mes commettants », en parlant de ses électeurs, et les ouvriers parisiens disaient à leur tour, en 1848, parlant des députés : « Nos commis ». Il ne faut pas prendre ces mots à la lettre. A proprement parler, les électeurs ne sont pas des mandants, les députés ne sont pas des mandataires.

Il en était autrement, en France, sous l'ancien régime. Les députés aux États généraux étaient, dès le quatorzième siècle, porteurs de procurations dressées devant notaire. On a fait remarquer, il est vrai, que, si plusieurs de ces procurations enchaînaient la liberté des élus, d'autres leur conféraient, d'une façon large et sans précision, des pouvoirs à peu près illimités (1). Mais les députés aux États généraux n'en étaient pas moins de véritables mandataires, chargés par un contrat en forme de présenter au roi les doléances exprimées dans des cahiers que leurs mandants

(1) *Documents inédits sur l'histoire de France. Les assemblées sous Philippe le Bel.* (Voir les procurations des consuls de Najac et des habitants de Lunel.)

avaient rédigés après délibération. Par exemple, si l'on ouvre les cahiers de 1789, on trouve même dans un grand nombre de ceux qui donnent des pouvoirs généraux à l'élu toute une série d'injonctions et d'instructions obligatoires (1). D'autres ne confèrent que le pouvoir de dresser un contrat national provisoire (2). D'autres adressent au député des injonctions auxquelles il devra se conformer « sous peine d'être désavoué et déchu de son pouvoir (3) ». D'autres contiennent une liste d'*objets impératifs* et somment en outre l'élu de venir, après la séparation de l'Assemblée, « rendre compte de ce qui se sera passé aux États généraux » tant pour raison de sa conduite personnelle que pour la « mission qui lui a été donnée relativement à ses pouvoirs (4) ». C'est un véritable mandat, au sens étroit et juridique du mot. Mais il est utile de faire observer que ces députés ne détenaient, d'après l'ancienne constitution de la France, aucune part du pouvoir législatif. Quand les élus devinrent législateurs, la question se présenta sous un nouvel aspect.

Si l'on veut aller au fond des choses, il n'y a pas d'analogie entre le mandat de droit civil et ce qu'on nomme le « mandat législatif ». Le mandant peut révoquer sa procuration quand bon lui semble (5). Le député n'est donc pas un *mandataire*, puisque personne n'a le droit de lui demander sa démission anticipée, ou, comme on dit, sa démission *en blanc*. Le député ne peut être révoqué par qui que ce soit et sa démission ne peut être à la disposition du corps électoral. Autrement, l'électeur se substituerait à l'élu.

Les Romains disaient : *Forma mandati servanda est*, ce

(1) Voir le cahier de la noblesse de Clermont en Beauvoisis.

(2) « Lequel contrat n'aura force de loi permanente que lorsqu'elle sera connue de tous les bailliages et qu'ils auront donné à leurs députés aux États généraux, qui suivront ceux-ci, les pouvoirs et instructions nécessaires pour les sanctionner. »

(3) Cahier de la noblesse du bailliage d'Étain.

(4) Cahier de la noblesse du bailliage de Chartres.

(5) Art. 2004 du code civil français.

qui signifie que le mandant a le droit d'imposer le mode d'exécution du mandat dans ses moindres détails : *ad unguem*, ajoutaient nos anciens jurisconsultes. Ce mandat « impératif » est précisément celui qu'avait si nettement proscrit notre constitution de 1848 (1), et qu'a proscrit sous une autre forme la constitution de la République helvétique (2). Est-ce qu'il en peut être autrement ? Est-ce que certaines injonctions, d'apparences raisonnables quand elles sont données, ne deviennent pas, sous l'empire d'événements imprévus, absurdes quand il faut les exécuter ? Notre code civil dit encore : « Tout mandataire est tenu de rendre compte de sa gestion. » Certains des mandants allaient, en effet, en 1789, jusqu'à demander ce compte de gestion. Mais il faut avoir perdu le sens commun pour admettre que l'élu puisse être assigné par ses électeurs, à n'importe quel moment, en reddition de comptes. L'élu n'est donc pas un mandataire au sens du droit civil. A quelque point de vue qu'on se place, il ne doit pas le devenir.

D'abord la formation d'un contrat quelconque répugne à la nature même des choses. 20,000, 30,000, 100,000 électeurs, qui viennent de faire un député, n'agissaient pas, il s'en faut, d'après les mêmes mobiles : ils avaient même, en général, des opinions opposées sur un grand nombre de sujets. Donc, pas de concert pratique et préalable entre eux et l'élu. Des comités se glisseront sans doute entre ces électeurs et cet élu, prétendant représenter les premiers auprès du second. Mais ils ne représenteront guère qu'eux-mêmes et tenteront probablement d'escamoter la volonté du corps électoral à leur profit. Ils sauront dire aux uns : « Si vous ne nous donnez carte blanche, vos députés feront leurs affaires et non les vôtres », et murmurer à l'oreille des autres : « Vous ne serez pas réélus si vous nous désobéissez » ; c'est ainsi que, sous prétexte d'exécuter un

(1) Art. 35. « Les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent recevoir de mandat impératif. »

(2) Art. 91.

mandat que nul ne confère et nul ne reçoit, on fausse tout le mécanisme du régime représentatif.

Si l'élu se figurait être un véritable mandataire, on doit avouer qu'il aurait à jouer le dernier des rôles. Ayant librement accepté ce mandat, il serait évidemment tenu de l'exécuter et par conséquent de prendre en main, dans toutes les circonstances imaginables, les affaires de sa majorité. Il défendra dès lors à outrance les intérêts de cette majorité non seulement contre la minorité de sa propre circonscription, mais encore contre les électeurs de toutes les autres, avec lesquels il n'a pas contracté, c'est-à-dire desquels il ne relève pas. Il sera donc, au besoin, le champion de ces intérêts locaux même contre l'intérêt de tous, et quoique l'élection ait pour fin incontestée la formation d'un gouvernement national, l'intérêt privé prépondérant gouvernera. Belle perspective !

Cet élu, par là même, est placé dans la plus étroite dépendance, et toute l'assemblée sera mise à la même chaîne. Pendant la période électorale, il s'engage à servir ses mandants « en toute occasion, ou secrète ou publique », et promet plus qu'il ne pourra tenir. Pendant la durée de son mandat, il sera sans cesse mis en demeure d'exécuter le pacte. S'il a promis des tarifs protecteurs utiles à son arrondissement et que leur adoption doive provoquer des représailles funestes au pays ; s'il s'est engagé formellement à ne pas voter de nouveaux impôts et que la sécurité du territoire exige tout à coup certains sacrifices, il sera placé dans une pénible alternative, peut-être contraint de comparaître, au lendemain du vote, devant ses mandants, de subir des interrogatoires humiliants et passionnés, de donner des explications condamnées d'avance. La liberté de la représentation nationale sera donc profondément atteinte.

Mais, du même coup, le gouvernement s'affaisse. Au lieu de donner des ordres, il en reçoit, n'étant, comme disait Robespierre en mai 1790, que « le commis de la nation ». Or, s'il ne prend pas l'initiative dans les cas imprévus où

l'honneur national, la vie nationale sont en jeu, c'est la tourbe des mandants qui la prendra. Cependant il est de l'essence de tout gouvernement de résister, le cas échéant, aux vœux téméraires de l'opinion générale. Il doit même, au besoin, y résister par la force. Peut-il puiser ce droit dans un mandat quelconque ? Les mandants n'ont jamais dit : « Vous
 « pourrez nous disputer le pouvoir à main armée, partant
 « nous faire incarcérer ou déporter si le salut public l'exiger. » Il faut donc proclamer que ni le Parlement ni le gouvernement ne puissent dans un contrat, l'un le droit de légiférer, l'autre le droit de gouverner : investis de leur fonction souveraine par le choix du corps électoral, ils ne doivent plus consulter, pour l'accomplir, que leur conscience et l'intérêt permanent du pays. Si le corps électoral n'est pas satisfait, il manifesterà son mécontentement aux élections suivantes.

Ce n'est pas ainsi que l'entendit, dans notre pays, M. Ernest Roche lorsqu'il déposa, le 20 juillet 1893, sur le bureau de la Chambre française, une « proposition ayant
 « pour objet d'assurer au peuple l'exercice de sa souverai-
 « neté et de rendre à chaque instant de sa vie politique le
 « mandataire responsable de ses actes devant le suffrage
 « universel ». Tout député accusé d'avoir « trahi son man-
 « dat » devait être soumis au *referendum* ; il suffisait que l'accusation, envoyée au président de la Chambre, fût signée par le dixième des électeurs inscrits et qu'elle articulât un fait précis, commis dans la vie politique de ce député, à l'occasion de son « mandat » législatif. La préfecture était dès lors tenue d'apposer dans la circonscription, sur affiches officielles, l'avis suivant : « Monsieur..., député
 « de..., est-il, oui ou non, coupable d'avoir en telle circon-
 « stance trahi son mandat ? » Des bulletins « oui » et « non » devaient être mis à la disposition des électeurs dans les salles de vote, et la majorité des « oui » entraînait la déchéance immédiate. Dans ce système, le malheureux député serait incessamment sur la sellette, car il est impossible de ne pas trouver un électeur sur dix qui ne se figure, au bon moment,

être trahi. C'est le comble du plébiscite, ou plutôt c'est une sorte de question nouvelle appliquée à la désorganisation du régime représentatif. Il serait plus simple de recommencer des élections toutes les semaines. Toutefois soixante-deux hommes se sont rencontrés pour voter l'urgence (1).

II

De 1789 à 1795, nos assemblées politiques ne surent défendre leur propre liberté ni contre une poignée de factieux qui composaient leur auditoire ordinaire, ni contre les clubs, ni contre la commune de Paris.

La Constituante tolérait déjà les manifestations des « tribunes ». « Un fait absolument extraordinaire se produit », écrivait déjà Richard Wellesley le 27 septembre 1790 : « les tribunes, suivant qu'elles approuvent ou désapprouvent, applaudissent ou murmurent comme si l'on était au spectacle. Leur admiration est généralement prodiguée à Mirabeau et à son parti... » Toutefois, quand Barnave voulut retirer au roi le droit de déclarer la guerre, elles le soutinrent contre Mirabeau. « Ce sont nos maîtres qui siègent là dans les tribunes », osa dire un jour ce Volney qui devait plus tard siéger au Sénat conservateur : « nous ne sommes que leurs ouvriers; ils ont le droit de nous censurer. » L'action de ces redoutables « censeurs » devint décisive à dater de l'Assemblée législative. En novembre 1791, leurs applaudissements dominèrent les murmures de la Chambre elle-même, lorsque Isnard prononça, dans la discussion d'une loi contre les rassemblements d'émigrés sur les frontières, le discours le plus injurieux pour Louis XVI. Les tribunes intervinrent encore en avril 1792,

(1) L'urgence a été repoussée par 319 voix contre 62.

quand la même Assemblée déclara la guerre à l'Europe, et soulignèrent par leur approbation véhémence les harangues les plus déclamatoires. Elles se mêlèrent avec un surcroît de violence, en janvier 1793, à tous les incidents du procès du roi, déversant sur toute la Convention l'outrage, l'excitation passionnée, les imprécations, les injonctions sanguinaires (1), tandis que les députés de la gauche leur prodiguaient les flatteries et signalaient ceux de leurs collègues qu'il fallait particulièrement huer ou applaudir. Plus tard, elles soutinrent avec la même énergie la Montagne contre la Gironde. Il ne fallait pas demander à ces énergumènes de respecter dans la rue ceux qu'ils venaient d'insulter dans la salle même des séances.

Le 8 août 1792, après que l'Assemblée législative eut refusé de mettre La Fayette en accusation, Vaublanc, Girardin, Dumas, Dumolard et d'autres députés constitutionnels furent poursuivis et frappés aux abords du Manège, à la place Vendôme, aux abords du Carrousel, au Palais-Royal, sur la terrasse des Feuillants. A dater de ce jour, pas un représentant ne put être assuré de n'être pas menacé, meurtri, massacré à sa sortie de la séance, quand il aurait, dans une circonstance grave, rempli tout son devoir. « Les représentants de la nation sont inviolables », avait pourtant écrit notre première Assemblée nationale dans la constitution de 1791. Toutes les proscriptions après toutes les violences, l'exil et l'échafaud attendaient ces prétendus inviolables.

Les factieux ne pouvaient pas se confiner longtemps dans les galeries, et c'est dans la salle même des délibérations qu'ils vinrent dicter leurs ordres. En avril 1793, une députation de la section de Bonconseil, reçue à la barre de la Convention, dénonçait comme traîtres et demandait qu'on dépouillât de « l'inviolabilité liberticide » Brissot, Guadet, Gensonné, Vergniaud, Barbaroux, Louvet, Buzot

(1) « Louis XVI, a dit Carnot, eût été sauvé, si la Convention n'eût pas « délibéré sous le poignard. » (*Mémoires sur Carnot*, t. I, p. 293.) — Comp. 1789 et 1889, par M. ÉM. OLLIVIER, p. 144.)

et leurs amis politiques : à la voix de Marat, on admettait ces dénonciateurs aux honneurs de la séance !

Le 1^{er} mai, un rassemblement de six mille hommes, recrutés dans les ateliers et les carrefours du quartier Saint-Antoine, faisait encore recevoir ses délégués à la barre de la Convention et la menaçait d'une insurrection formidable pour le cas où elle n'appliquerait pas « des remèdes extraordinaires à des maux extraordinaires ». Ceux-ci ne furent pas admis aux honneurs de la séance, et la Chambre se contenta de passer à l'ordre du jour. Mais une conjuration fut dès lors ouvertement préparée pour éliminer de l'Assemblée les « vingt-deux » de la faction modérée, les « hommes « d'État », comme on disait ironiquement, qui arrêtaient la marche de la révolution. Chaque jour, dans ce sinistre mois de mai 1793, vit se succéder à la barre de la Convention tantôt une délégation girondine de la commune de Marseille, tantôt une délégation de la commune de Paris réclamant impérieusement la mise en liberté d'Hébert, « ce « magistrat estimable par ses vertus civiques et par ses « lumières » ; le lendemain, une députation envoyée par seize sections de Paris pour réclamer encore cet élargissement, puis une nouvelle députation de vingt-huit sections de Paris apportant une adresse virulente contre la commission des « douze », bientôt suivie par une députation de la section des Gravilliers, chargée de demander l'anéantissement des traîtres qui voulaient « fédéraliser la République », suivie elle-même des hommes de la section de la Croix-Rouge, qui, renouvelant les mêmes menaces, amenait l'Assemblée à supprimer cette commission girondine, faible et dernier rempart de la majorité contre l'insurrection imminente. On découvrait ou l'on alléguait le lendemain, il est vrai, qu'un grand nombre de pétitionnaires, mêlés aux députés de la gauche, avaient abusivement déterminé la majorité. Ce vote était donc rétracté. Mais l'insurrection du 31 mai éclatait alors, terrassant du même coup la Gironde et la Convention. Quand l'Assemblée entière, sous la prési-

dence de Hérault de Séchelles, voulut s'assurer de son indépendance et se présenter dans la cour du palais des Tuileries, Henriot, se tournant vers ses canonniers, proféra le mot célèbre : *A vos pièces !* et la Convention fut repoussée par la force. Lamentable page de notre histoire contemporaine ! C'est un ancien valet accusé de vol, jadis détenu pour escroquerie à Bicêtre, tour à tour espion de police, septembriseur et commandant de la section des Sans-Culottes, qui porte ce coup irréparable à la liberté de la représentation nationale en France.

Jusqu'au 9 thermidor, la France obéit au club des Jacobins. Il avait été l'âme des insurrections, il devint le centre du gouvernement. Hébert, Danton, Camille Desmoulins furent perdus à dater du moment où ils n'appartinrent plus à cette société que par la grâce de Robespierre. Dans la soirée du 8 thermidor, c'est aux Jacobins que Robespierre confie ses dernières espérances, c'est eux qu'il adjure de marcher encore une fois pour « sauver la liberté », c'est dans la salle de leurs séances qu'il adresse un suprême appel aux héros du 31 mai et au « brave Henriot ». Mais la leçon ne sera pas oubliée. C'est là qu'aboutiront sans doute encore, pendant quelques semaines, les dénonciations des départements contre la délivrance des aristocrates et les plaintes quotidiennes contre les actes de la Convention rendue à elle-même. Elle le sait et ne se sent pas en sûreté tant que les Jacobins subsisteront. Elle ordonne donc l'épuration de la société, puis elle interdit les affiliations et la correspondance. Enfin, les muscadins ayant assiégé la salle et dispersé, non sans combat, les membres du club, les comités de la Convention prescrivent sa fermeture, et cette mesure est aussitôt sanctionnée par le pouvoir législatif (24 janvier 1795). L'effet fut très grand sur tout le territoire de la République, et c'est seulement alors qu'on se crut vraiment délivré de la Terreur.

Le 23 août 1795, la Convention, décidément maîtresse de ses destinées, décréta la dissolution de toute assemblée

connue sous le nom de *Club* ou de *Société populaire*, ordonnant la fermeture des salles de séances et le dépôt des clefs, registres, papiers au secrétariat des maisons communes.

Les clubs ne relevèrent la tête et ne tentèrent d'entrer en lutte avec les pouvoirs publics qu'après la révolution de Février. Imbus des traditions révolutionnaires, ils renouèrent hardiment la chaîne des temps, décidèrent la « journée » du 15 mai 1848, et l'Assemblée constituante fut envahie. La commission du pouvoir exécutif déclara, par deux arrêtés (22 mai), que les envahisseurs étaient « partis » des réunions du club Raspail et du club Blanqui : l'un et l'autre furent dissous. La sanglante insurrection du mois de juin fut le dernier épisode de cette guerre impie; sa défaite consumma celle des clubs et rendit à la représentation nationale toute la liberté de ses mouvements. La loi du 28 juillet régla la police de ces sociétés, interdisant les rapports, adresses et toutes communications de club à club, les députations ou délégations de commissaires, toutes affiliations entre clubs, tous signes extérieurs d'association et toutes affiches, proclamations et pétitions collectives, autorisant enfin les tribunaux saisis d'une contravention à ordonner, selon la gravité des circonstances, la fermeture des clubs. C'était beaucoup, et pourtant la tentative d'insurrection du 13 juin 1849 démontra que ce n'était pas assez. Par 373 voix contre 151, l'Assemblée législative autorisa, le 19 juin, le gouvernement « à interdire les clubs et « autres réunions publiques qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique ». « Les clubs », lit-on dans le rapport de M. J. de Lasteyrie, « par leur organisation « même, par les passions qui s'y développent, par les affiliations qui tendent toujours à s'établir entre les diverses « sociétés du même genre, forment un État dans l'État, « une force désordonnée et irresponsable à côté du pouvoir « régulier et responsable. L'histoire nous les montre arrêtant la marche du gouvernement quand ils ne parviennent pas à le dominer... Nous voulons le règne de la constitu-

« tion et le gouvernement des autorités populaires émanées du suffrage universel... Nous voulons aussi défendre la liberté contre l'anarchie. » La question s'est, en effet, posée dans les mêmes termes en 1792 et en 1848 : il s'est agi de savoir si les clubs domineraient la représentation nationale, ou si la France resterait en possession d'elle-même. Mais il n'était plus possible, en 1848, de méconnaître l'étendue du péril; la France l'emporta.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'un autre pouvoir irrégulier domina, de 1792 à 1795, l'Assemblée nationale. Dans la nuit du 9 au 10 août, les conspirateurs qui s'apprétaient à renverser la constitution de 1791 résolurent de substituer une municipalité révolutionnaire à la municipalité librement élue. A la demande de la section des Quinze-Vingts, chacune des sections de Paris décida de nommer trois commissaires qui seraient chargés de se réunir à la commune proprement dite, afin de sauver la chose publique. Ceux-ci, choisis par une poignée d'électeurs parmi les Jacobins les plus exaltés, se rendirent en hâte à l'Hôtel de ville, où l'on n'osa point contester la validité de leur mandat. On les vit, en quelques heures, se mettre en correspondance avec toutes les autorités civiles et militaires, usurper toute la souveraineté, suspendre l'état-major et le conseil général de la véritable commune, mander à leur barre et faire égorger le commandant général de la garde nationale, organiser et diriger l'émeute. La commune insurrectionnelle, victorieuse, concentra tous les pouvoirs entre ses mains, disposant à son gré de la famille royale, suspendant le directoire du département, détruisant les presses des journaux royalistes ou constitutionnels et faisant incarcérer leurs rédacteurs, instituant dans son sein un comité de surveillance chargé de dénoncer et d'arrêter les ennemis de la Révolution, préparant déjà les massacres de Septembre, envoyant enfin, pour comble d'audace, des commissaires dans les départements pour y préparer les élections prochaines. Elle devait bientôt décréter une levée de douze mille hommes pour aller com-

battre la Vendée. Le vaincu du 10 août, ce fut moins encore Louis XVI, déjà dépouillé de tout prestige et réduit à la plus complète impuissance, que le peuple français personnifié dans notre seconde Assemblée nationale. Il n'y a pas de spectacle plus instructif et plus humiliant que celui de cette Assemblée législative subissant, jusqu'à sa séparation, des ordres qu'elle maudit, votant des lois qu'elle réprouve, donnant des conseils que personne n'écoute, huée par les septembriseurs qui lui renvoient ses commissaires éclaboussés du sang des victimes, défendant inutilement d'obéir aux commissaires de la nouvelle commune et n'ayant d'autre consolation que d'entendre dire à Pétion : « Tout promet l'ordre et la paix... Déjà la fraternité reprend « son doux empire... »

La Convention nationale, après le 9 thermidor, ne se borna pas à mettre hors la loi le maire et tous les officiers municipaux de la commune de Paris qui avaient « pris part « à la rebellion (1) », ni à défendre expressément aux quarante-huit sections de Paris « d'obéir à une municipalité « conspiratrice (2) », ni même à supprimer le commandant général de la garde nationale en décrétant que l'état-major de cette garde serait désormais établi près d'elle et que les « dispositions pour le service » seraient arrêtées par ses propres comités ; elle saisit et s'appropriâ l'administration municipale de Paris. Il faut lire et méditer, article par article, la loi du 14 fructidor an II, qui transfère aux commissions de la haute Assemblée tous les services municipaux : approvisionnements et subsistances, distribution des secours, administration des écoles, surveillance des théâtres, travaux publics, entretien des rues, direction et disposition de tous les arts relatifs à la guerre, des munitions, des armes et de l'artillerie, administration et surveillance des prisons, budget et finances de la ville, perception même des revenus communaux et acquittement des dépenses communales, police muni-

(1) Loi du 9 thermidor an II.

(2) Autre loi du 9 thermidor an II.

cipale, assiette et répartition de toutes les contributions, nomination directe des officiers publics préposés à l'état civil, etc. Revanche inévitable de la représentation nationale sur la municipalité qui l'a si longtemps asservie. Bientôt, prévoyant un retour offensif de cette commune qui l'avait tant de fois investie et vaincue, elle invitera « ceux des représentants que n'aura point atteints le poignard parricide, « ceux qui seront en mission dans les départements, ceux « qui seront en congé et les suppléants », à se réunir, le cas échéant, à Châlons-sur-Marne (1).

III

Quand la représentation nationale siège dans une ville populeuse et turbulente, les minorités extrêmes sont aisément tentées de compenser leur infériorité par une alliance avec l'agitation populaire et de déplacer la majorité par les intimidations du dehors (2). C'est pourquoi Mirabeau, dans les mémoires qu'il transmet à la cour jusqu'à sa mort, mettait au premier plan des combinaisons propres à sauver la monarchie et la Révolution la convocation de la nouvelle Chambre hors de Paris. Les meneurs des sections parisiennes « ne perdent jamais de vue », dira plus tard à la Convention Larévellière-Lépaux, « leur éternel projet de « concentrer la souveraineté dans Paris; vous les voyez « constamment avilir, maîtriser, opprimer, abreuver

(1) Loi du 1^{er} germinal an III, art. 18. Le texte ajoute : « Mais les circonstances les obligeraient-elles à se rassembler ailleurs, quelque part que la majorité délibère, là est la représentation nationale avec toute l'autorité qu'elle tient du peuple français. » Des « colonnes républicaines », détachées de chaque armée, devaient venir en outre retrouver la Convention là où elle aurait pu se réunir et former autour d'elle « une armée nationale centrale ». (Même loi, même article.)

(2) Comp. THUREAU-DANGIS, *Paris capitale*.

« d'amertume, mutiler atrocement la représentation nationale ». C'est ce qu'ils firent, en effet, le 6 octobre 1789, le 17 juillet 1791, le 20 juin, le 10 août et le 22 septembre 1792, le 21 janvier et le 31 mai 1793, le 12 germinal, le 1^{er} prairial, le 13 vendémiaire 1795. Au 18 brumaire, l'armée prit leur place et n'eut qu'à les imiter.

C'est le péril que voulurent conjurer les fondateurs de la grande république américaine.

Le congrès avait siégé d'abord à Philadelphie. Il y fut attaqué par une bande mutinée de soldats qui réclamaient l'arriéré de leur solde et dégagé non sans peine par un détachement de troupes qu'envoya sur-le-champ Washington. Mais la population de Philadelphie avait pris fait et cause pour les mutins : le congrès ne se trouva plus en sûreté dans cette grande ville et se rendit à Princeton pour y tenir le reste de sa session dans les bâtiments de l'Université. Mais quel serait à l'avenir le siège définitif et permanent du gouvernement ? Écartant les offres d'hospitalité qui lui étaient faites par tous les États, le congrès décida d'abord que deux cités fédérales seraient construites sur des portions de territoire détachées des États particuliers où le gouvernement fédéral exercerait une autorité souveraine (1). En attendant, il siégerait alternativement dans les villes d'Annapolis (Maryland) et de Trenton (New-Jersey). Mais, l'année suivante (1784), cette résolution fut rétractée ; le congrès décida qu'il n'y aurait qu'une cité fédérale, située près des chutes de la Delaware, et que, jusqu'à l'achèvement des travaux ordonnés, il siégerait à New-York.

Morris, qui représentait les États-Unis en France, écrivait en 1792 à l'un de ses compatriotes, après avoir contemplé les désordres et les empiétements de Paris : « Dieu merci, « nous n'avons pas de populace en Amérique, et j'espère que « notre éducation et nos mœurs nous préserveront long-

(1) L'une près des chutes de la Delaware, l'autre près des chutes du Potomac : on paraissait ainsi faire une part égale au Nord et au Sud. (A. CARLIER.)

« temps de ce fléau (1). » Cependant, en 1789, quand le congrès mit en discussion le projet de résidence du gouvernement fédéral, New-York avait déjà « sa populace » et l'on pouvait craindre qu'elle ne dominât dans l'avenir, si l'on passait du provisoire au définitif, les délibérations des deux Assemblées. Philadelphie, de son côté, tenait à reconquérir le siège du gouvernement et livra bataille à New-York : cette bataille fut même un moment gagnée, du moins à la Chambre des représentants, mais le Sénat modifia le bill adopté par la Chambre, et la combinaison avorta. Le Sud réclamait d'ailleurs avec énergie un emplacement plus central. La Pensylvanie s'unit au Maryland et à la Virginie pour empêcher, au nom des intérêts communs, que New-York ne se fit attribuer le siège permanent du gouvernement, et cette coalition l'emporta. Le congrès décida que le gouvernement fédéral serait établi sur le Potomac et ne dépasserait pas dix milles d'étendue, acceptant les territoires cédés à cet effet par le Maryland et par la Virginie. En 1791, Washington, aidé de commissaires qu'il s'était adjoints, détermina, de concert avec les États intéressés, les limites des territoires qui en étaient détachés, précisa l'emplacement de la capitale, en dessina le plan, adressa le 30 mars 1791 une proclamation au peuple entier pour porter à sa connaissance le choix définitif qu'avait fait la représentation nationale et le commencement d'exécution que ses ordres avaient reçu. La cité fédérale, *Washington city*, fut livrée aux pouvoirs publics le 27 février 1801. Elle était située de façon à ne pouvoir jamais prendre un grand accroissement.

On n'entendra jamais dire que la population de Washington ait tenté d'envahir la Chambre des représentants, et le publiciste qui voudrait persuader au district de Colombie d'exercer une action quelconque sur les destinées de l'Union américaine serait envoyé dans une maison de fous.

(1) Cit. par M. THUREAU-DANGIN, *Paris capitale*.

Plusieurs États particuliers ont compris la sagesse de cette politique et placé leurs propres gouvernements dans des villes de second ou de troisième ordre ; par exemple l'État de New-York à Albany, l'Ohio à Columbus, la Pensylvanie à Harrisburg. Ajoutons que le congrès, ayant doté le district fédéral d'un régime représentatif (21 février 1871), reconnut promptement son erreur et fit administrer, depuis le 11 juin 1878, tout le territoire de la Colombie par trois commissaires dont deux de l'ordre civil et le troisième de l'ordre militaire, les deux premiers étant nommés pour trois ans par le président de la république avec l'agrément du Sénat. Les habitants de ce district ont moins de droits que les nègres, habitants des États voisins, et Carlier les qualifiait, en 1890, de *sleepings citizens*. La grande république a pensé que la complète indépendance de la représentation nationale était à ce prix et qu'elle ne pouvait pas la payer trop cher.

Nous n'avons pas précisément suivi la même marche. « L'Assemblée nationale », avait dit la loi du 8 septembre 1871, le pouvoir exécutif et les ministres continuent à « résider à Versailles », et le rapport sommaire du 20 juin avait expliqué d'un mot la portée de cette résolution : « La France veut que le pouvoir soit désormais à l'abri de « l'émeute. » La loi constitutionnelle du 25 février 1875 répéta : « Le siège du pouvoir exécutif et des deux Cham-
« bres est à Versailles. » Mais déjà les souvenirs de la Commune s'étaient effacés ; les députés, résidant presque tous à Paris, se plaignaient d'être astreints à des déplacements continuels, et cette disposition ne fut votée que par 332 voix contre 327. En 1879, le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres fut transféré à Paris.

Ce qui frappe avant tout le lecteur, quand il étudie, après quinze ans, la discussion de cette dernière loi constitutionnelle, c'est que la plupart des républicains eussent cru renier leur foi politique s'ils avaient voté le maintien des pouvoirs publics à Versailles. « Les successeurs de Washington

« et de Franklin », leur demandait à ce propos M. Edouard Laboulaye, « seraient-ils par hasard moins républicains que nous ? » On se plaint du long empire qu'exercent sur les esprits certaines superstitions religieuses ; mais il y a des superstitions politiques qu'il est tout aussi difficile de déraciner. La majorité de 1879 se recruta dans deux partis : l'un, à vrai dire, n'était pas fâché de placer la représentation nationale sous la surveillance du patriotisme parisien ; mais l'autre aimait à se figurer que Paris, du moins celui du 15 mai 1848 et du 18 mars 1871, avait, suivant l'ingénieuse expression de M. Laboulaye, « donné sa démission ». L'avait-il réellement donnée ? Il est difficile d'oublier que, du moins en 1889, il a failli la reprendre (1).

IV

M. Courcelle-Seneuil, qui ne s'asservissait pas volontiers à la mode et s'élevait contre les idées reçues avec une étonnante liberté de langage, a fait, peu de temps avant sa mort (2), sur le droit d'initiative parlementaire, certaines réserves auxquelles on n'est plus accoutumé. S'il faut l'en croire, il y a dans une Chambre peu de personnes qui n'aient envie de réformer quelque chose ou plus souvent encore de se faire connaître en signant une proposition de loi plus ou moins étudiée, même sans la lire ; de là des projets improvisés qui, ne tenant aucun compte de la législation existante, excluent toute idée d'ensemble et jettent le désarroi dans l'administration du pays.

Il est à croire qu'on a pressenti, chez le peuple le plus libéral du monde, un certain nombre de ces inconvénients

(1) Voir, dans le *Journal des Débats* du 24 mars 1893 (soir), un intéressant article sur l'organisation actuelle des sections révolutionnaires à Paris.

(2) *La société moderne* (Paris, 1892), p. 146.

ou de ces dangers, car l'Angleterre est peut-être, parmi les pays de régime représentatif, celui dans lequel le droit d'initiative individuelle, quoique appartenant en principe à tous les pairs et à tous les députés, s'exerce le plus difficilement. Les règlements et les usages des deux Chambres donnent aux ministres des facilités particulières pour assurer le vote des mesures à prendre sur leur initiative. Mais, dans le cas où un membre *indépendant* présente un bill que le cabinet désapprouve, la Chambre, à moins qu'elle ne venille saisir cette occasion de renverser le ministère, doit rejeter le projet. En outre, de nombreux usages, ainsi que nous l'expliquerons dans le premier chapitre du second livre, entravent l'action des membres qui veulent agir en leur propre et privé nom.

Mais ce mécanisme particulier des pouvoirs publics s'explique par le tempérament du peuple anglais, par son respect de la prérogative royale, par un attachement indestructible aux anciens usages. Il est plus facile d'admirer ce modèle que de l'imiter. M. Courcelle-Seneuil lui-même, après avoir mis en relief avec une complaisance marquée les côtés défectueux de l'initiative parlementaire, se résigne à « ne pas proposer de dispositions réglementaires sur le droit « d'initiative ». L'étude attentive de notre propre histoire justifie cette conclusion. Réagissant contre la chimérique constitution de 1791, qui déléguait exclusivement au Corps législatif le droit de proposer les lois (1), la charte de 1814 avait dit (2) : « Le roi propose la loi », mais en ajoutant (3) : « Les Chambres ont la faculté de supplier le roi de « proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer « ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne. » A quoi bon ce détour ? On avait transigé, dans les travaux préparatoires, entre l'opinion de MM. Garnier, Barbé-Marbois,

(1) Le roi (ch. III, sect. I, art. I) pouvait « seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération ».

(2) Art. 16.

(3) Art. 19.

de Sémonville, Chabaud-Latour, F. Faulcon, qui voulaient conférer aux deux Chambres le droit d'initiative, et celle de MM. de Montesquiou, Ferrand, Beugnot, qui regardaient le même droit comme « un fleuron de la couronne royale ». M. de Pastoret expliqua qu'il n'était pas possible d'enlever complètement au Parlement le moyen d'exprimer le vœu public sur la nécessité ou la haute convenance d'une loi, que l'initiative avait appartenu sous une certaine forme aux États généraux eux-mêmes. Du moment où il s'agit d'arrêter les formes d'un gouvernement représentatif pour la France, ajoutait-il, il est nécessaire d'attribuer aux Chambres une portion d'initiative, si restreinte qu'elle soit ; autrement on s'exposerait au danger de les voir s'approprier par des moyens irréguliers et dont la tribune leur révélera promptement le secret, la prérogative qu'on aurait voulu leur dénier entièrement. C'était le discours d'un sage. Mais comment se figurer qu'un ministère pourrait refuser d'accueillir les suppliques arrêtées d'un commun accord par l'une et par l'autre Chambre ? Pourquoi paraître retenir d'une main ce qu'on donnait de l'autre ? La combinaison imaginée par les auteurs de la première charte n'empêcha pas la Chambre « introuvable » de vouloir dominer à la fois la France et le roi ; de se montrer, comme l'a dit M. Guizot, en même temps que contre-révolutionnaire envers le pays, révolutionnaire dans ses procédés envers la couronne. La charte de 1830 dissipa cette inutile équivoque en accordant la proposition des lois « au roi, à la Chambre des pairs et à la « Chambre des députés ».

Telle est aujourd'hui la règle commune du droit public européen (1). Il appartient d'ailleurs à la représentation nationale elle-même de limiter l'usage ou d'empêcher l'abus de son propre droit. Les règlements des Chambres françaises tracent une procédure différente selon qu'il s'agit

(1) Constitution belge, art. 27 ; constitution des Pays-Bas, art. 110 à 114 ; constitution de l'empire allemand du 16 avril 1871, art. 23 ; constitution du royaume de Prusse du 31 janvier 1850, art. 64 ; loi constitutionnelle autri-

des « projets de loi » présentés par le gouvernement et des « propositions » faites par un sénateur ou par un député. Cette différence tient à la nature des choses, et la liberté de la représentation nationale n'en reçoit aucune atteinte.

Il en est de même, à plus forte raison, de la procédure en matière d'interpellations. La faculté d'interpeller le gouvernement est inhérente au régime parlementaire et permet à la représentation nationale d'exercer, à toute heure, son droit de contrôle sur la marche des affaires publiques. Mais on ne doit pas pouvoir, sous prétexte de la contrôler, l'arrêter. La liberté de la représentation nationale ne commande pas qu'on interrompe une discussion urgente pour écouter une interpellation frivole. Il doit être loisible aux Chambres d'ajourner l'une pour continuer l'autre, pourvu que l'ajournement ne soit pas indéfini.

V

Si le corps électoral doit respecter l'indépendance des élus, les élus doivent respecter la volonté, régulièrement exprimée, du corps électoral. Ce n'est pas, pour une assemblée politique, user de sa liberté, c'est faire un coup de force que d'exclure arbitrairement un de ses membres.

On comprend la colère qu'excita, dans la Chambre des députés, l'élection de l'abbé Grégoire en 1819. Il avait le premier, après l'arrestation de Louis XVI à Varennes, demandé sa mise en jugement. Il l'avait redemandée à la Convention, appuyant l'opinion de Saint-Just avec une vio-

chienne du 21 décembre 1867, art. 13; constitution espagnole du 30 juin 1876, art. 41; constitution portugaise du 29 avril 1826, art. 45; constitution danoise du 28 juillet 1866, art. 44; loi danoise sur la situation constitutionnelle de l'Islande, du 2 janvier 1871, art. 21; constitution grecque de 1864, art. 23, etc. Voir toutefois la constitution suédoise, art. 87 à 89.

lence extraordinaire (1). S'il n'avait pu voter la mort du roi, étant en mission pour organiser le département du Mont-Blanc à l'époque du procès, il avait écrit de concert avec Jagot, Hérault de Séchelles et Sirmond, la lettre suivante :

« Instruits par la connaissance que chacun de nous a depuis
 « longtemps des trahisons non interrompues de ce roi par-
 « jure, nous déclarons que notre vœu est pour la condam-
 « nation à mort par la Convention sans appel au peuple. »

Mais ni ce rôle politique ni d'odieux excès de langage ne justifiaient son élimination. Le ministère, à vrai dire, aurait préféré qu'on annulât l'élection pour un prétendu vice de forme, et la gauche acceptait avec empressement cet expédient. Telle fut la proposition de la commission nommée dans les bureaux. Mais Lainé ne permit pas qu'on y donnât suite : « Il est un autre motif, s'écria-t-il, un motif plus
 « puissant que la nullité de l'élection, l'indignité de l'élu. »
 « Quelle est la loi qui le prouve ? » lui répondit-on à gauche. « Honneur à la législation, répliqua Lainé, qui a assez
 « respecté la France pour ne pas interdire littéralement
 « aux électeurs d'envoyer un tel homme dans cette Assem-
 « blée ! ... Sachez-le bien, il faut que cet homme se retire
 « devant la dynastie régnante, ou que la race de nos rois
 « recule devant lui. » Manuel eut assurément le droit de s'établir sur le terrain légal et de rappeler que les Chambres étaient autorisées à juger la régularité de l'élection, non le caractère de l'élu : pour sortir d'embarras, on s'avisa de mettre aux voix, purement et simplement, l'exclusion de l'abbé Grégoire, en laissant chacun se déterminer par le motif qui lui conviendrait. C'est ainsi que l'ancien conventionnel, devenu plus tard sénateur et comte de l'Empire, fut éliminé de la façon la plus arbitraire aux cris de : *Vive le roi !* Ce fut, quoi qu'on ait pu dire, un précédent détestable. La Convention, du moins, n'avait exclu les Girondins que le couteau sur la gorge ; mais la Chambre des députés

(1) « Les rois forment une classe d'êtres purulents qui fut toujours la
 « lèpre des gouvernements et l'écume de l'espèce humaine. »

chassa Grégoire dans une explosion de passion royaliste, parce qu'elle abhorrait sa conduite politique et réprouvait ses opinions : c'était donner le pire exemple.

Un peu plus tard, en 1823, le gouvernement avait résolu l'expédition d'Espagne et demandait à la Chambre des députés un crédit de cent millions. Manuel combattit la proposition et soutint que l'intervention française exposait Ferdinand VII au plus grand péril : « Auriez-vous donc
« oublié, dit-il, que c'est parce que les Stuarts cherchèrent
« un appui à l'étranger qu'ils furent renversés de leur
« trône ? que ce fut parce que les puissances étrangères
« entrèrent en France que Louis XVI fut décapité ? Ai-je
« besoin de vous dire que les dangers de la famille royale
« devinrent plus graves lorsque la France révolutionnaire
« sentit qu'elle avait besoin de se défendre par une force
« nouvelle, par une énergie toute nouvelle ? » Manuel encourageait au dehors tous les complots (1) : la majorité lui prêta sans peine l'intention d'absoudre le régicide et d'y exciter. « C'est une infamie ! monsieur le président, ne
« permettez point de pareils blasphèmes ! A bas ! Chassez-
« le » ! Un rappel à l'ordre ne calma pas cette fureur, et l'on cria de plus belle : « Il faut chasser l'indigne ! Nous ne vou-
« lons pas siéger à côté de l'apologiste du régicide. » M. Forbin des Issards proposa formellement l'expulsion. Le président ayant voulu donner, conformément au règlement, la parole à Manuel pour expliquer sa phrase, un cri domina tout : « L'expulsion ! » La séance fut suspendue et reprise au bout d'une heure : « Il vient de se présenter
« un cas au-dessus de tous les règlements », dit un député :
« la Chambre doit expulser de son sein M. Manuel. » M. Ravez, président, refusa, dans le plus digne langage, de
« mettre aux voix une proposition faite contre la teneur du
« règlement » et leva la séance. Mais, le lendemain, M. de la Bourdonnaye déposa la proposition formelle d'exclure

(1) Guizot, *Mémoires*, t. I, p. 240.

Manuel : « Qu'il cesse, dit-il, d'être le représentant de cette
« contrée à jamais célèbre par sa fidélité (la Vendée) et que
« votre décision reste à jamais déposée dans vos archives
« comme un monument élevé contre le retour de pareils
« attentats. » On sait que la proposition fut adoptée.

Ce fut une grande faute. D'abord Manuel n'avait pas positivement justifié le régicide, et Royer-Collard put dire qu'on incriminait non les paroles, mais la tendance, c'est-à-dire la pensée secrète de l'orateur : le motif même de l'exclusion n'existait donc pas. Ensuite le droit manquait à la Chambre pour exclure soit pour un temps, soit pour toujours, un de ses membres : un semblable droit n'était écrit nulle part et l'Assemblée, pour se l'attribuer, était obligée d'appeler le sophisme au secours de la force. Qu'arriva-t-il ? Manuel expulsé rentra le lendemain dans la salle des séances en costume officiel : la garde nationale, introduite sur l'ordre du président, fut fascinée par les adjurations de La Fayette, par le geste et l'accent du général Foy : elle désobéit, et quatre gendarmes vinrent mettre la main sur le collet du député. Paris prit fait et cause pour Manuel, et le fabricant de galons, sergent de la garde nationale, qui n'avait pas exécuté l'ordre d'arrestation fut enveloppé dans sa gloire : le général Foy lui-même vint exalter à la tribune cet acte d'indiscipline et l'on commença de soutenir que la force armée n'était pas tenue de se conformer aux injonctions du gouvernement sans en avoir apprécié la légalité. Ce coup d'État pouvait enfin se répéter ; pourquoi s'arrêterait-on sur la pente ? Les députés de la minorité deviendraient donc destituables par la majorité contre laquelle ils avaient été nommés et qu'ils étaient appelés à combattre sans cesse ! En Angleterre, tout le monde, y compris le conseil des ministres, désapprouva la Chambre : « *Ceci touche à la représentation nationale, aux*
« *libertés parlementaires* », lit-on dans la correspondance diplomatique de M. de Marcellus ; « ces deux intérêts sont
« réglés et respectés ici depuis trop longtemps pour que je

« puisse réussir à rectifier même les préjugés qui s'y rattachent. » Par malheur, ce n'est pas en Angleterre qu'il y avait, sur ce point, des préjugés à rectifier, et Canning avait aperçu, mieux que Chateaubriand, leurs conséquences prochaines.

VI

Il faut enfin, pour que la liberté de la représentation nationale soit complète, que chacune des deux Chambres s'abstienne d'entraver l'autre dans l'exercice de ses attributions. Ces organes constitués en forces indépendantes et chargés en commun de résoudre les mêmes questions, de pourvoir aux mêmes intérêts, doivent s'éclairer et se contrôler : comment y parviendraient-ils si l'un des deux est mis hors d'état de résister à l'autre ? Il faut sans doute à la Chambre élue par le peuple, à qui le peuple a délégué directement son pouvoir, beaucoup de sagesse pour ne pas abuser de cette délégation et pour accepter un partage de la souveraineté. Toutefois, quand elle aura réduit l'autre à une sorte de vasselage, le pays finira par dire : A quoi nous sert cette Chambre d'enregistrement ? Si, dans les cas douteux, elle s'incline toujours, autant vaut s'en passer. Alors une seule assemblée concentrera toute la puissance entre ses mains, et la liberté politique aura sombré.

Il y a vingt ans, M. Abel Desjardins, professeur d'histoire à la Faculté des lettres de Douai, ayant félicité, dans son cours, en 1874, la Chambre des communes d'Angleterre d'annihiler peu à peu la Chambre des lords, je le priai de m'accorder une courte audience et je lui fis les objections suivantes : « Remarquez que le peuple est désarmé pendant toute la durée légale du mandat législatif et que le *veto* royal est un droit purement nominal : regardez-vous, par

hasard, la Chambre des communes comme infailible? n'est-il pas très important, quand elle aura commis quelque erreur, que la Chambre haute puisse la rectifier? celle-ci ne pourra-t-elle pas s'appuyer sur l'opinion publique elle-même pour arrêter un bill contraire au vœu de la nation? La Chambre des lords a des attributions fort restreintes en ce qui concerne les lois de finances : elle ne peut jamais en prendre l'initiative; elle se résigne, en vertu d'une résolution votée en 1678 par la Chambre des communes, à ne plus les amender; mais elle conserve indubitablement le droit de les rejeter. Quand elle usa de ce droit en 1860 par le rejet du bill qui supprimait la taxe sur le papier, la Chambre des communes donna-t-elle une preuve de sagesse politique en protestant contre l'exercice de cette faculté légale? Il est certain que la Chambre haute a voté le *reform bill* de 1832 sous l'empire d'une menace et que cette condescendance l'a déconsidérée. J'en conclus que cette réforme, quoique désirable, fut achetée chèrement et qu'on eût pu la différer de deux ou trois ans pour obtenir le libre concours de tous les pouvoirs publics. En un mot, je vois un inconvénient grave, un péril véritable à ce que la Chambre des communes accapare le pouvoir. Dans une bonne monarchie représentative, personne n'est assez libre pour être tout-puissant. » Je ne persuadai pas, bien entendu, mon interlocuteur. Depuis cette époque, la prépondérance des communes s'est encore accrue, et cependant les purs démocrates ne se tiennent pas pour satisfaits. Le 4 août 1893, M. Storey n'a pas craint de proposer que tout bill deux fois voté par la Chambre des communes fût converti en loi malgré le vote contraire de la Chambre haute, si les communes l'adoptaient une troisième fois. Telle était, à l'entendre, la conséquence des lois électorales votées en 1832, en 1867, en 1884. C'était proposer la destruction même de la constitution britannique. On agit sagement en faisant participer le plus grand nombre de citoyens anglais à l'administration de la république; mais il n'en faut pas

conclure que la loi du nombre domine et remplace tout.

La loi constitutionnelle française du 25 février 1875 s'exprime en ces termes : « Le Sénat a, concurremment avec
« la Chambre des députés, l'initiative et la confection des
« lois : toutefois les *lois de finances* doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées
« par elle. » Les rapporteurs de la Chambre ont dit plusieurs fois, en écartant les amendements proposés par le Sénat, que « *ni en droit ni en fait* les députés n'avaient à
« revenir sur leurs décisions ». Cependant, en décrétant qu'une loi de finances doit être discutée d'abord par la Chambre des députés, la Constitution n'ajoute pas que le Sénat ne pourra rien y modifier ni, par exemple, rétablir les crédits nécessaires pour l'exécution d'une loi non encore abrogée. Il ne s'agit plus ici de savoir, comme en Angleterre, quelle est la portée légale d'une « résolution » anciennement votée par une des deux branches de la législature et sanctionnée par une pratique de deux siècles. Les textes datent d'hier et sont précis : cette théorie juridique d'une des deux Chambres paralysait une prérogative essentielle de l'autre.

Mais c'est porter évidemment une autre atteinte, non moins grave, à la liberté comme aux droits de la Chambre haute que de lui renvoyer la loi des finances à une époque où elle n'a plus le temps de l'examiner. « C'est au dernier jour, disait au Sénat, le 19 décembre 1882, M. Lambert de Sainte-Croix, presque à la dernière heure de la session, que le Sénat est appelé à exercer un des plus importants de ses droits constitutionnels. Ce n'est pas seulement le temps qui nous est mesuré, c'est l'exercice même de ce droit qui se trouve atteint. » En 1883, le projet de loi portant fixation du budget général pour 1884 ne fut déposé sur le bureau du Sénat que le 17, et la discussion ne put s'ouvrir que le 26 décembre ; M. Bocher fit au nom de plusieurs de ses collègues la déclaration suivante : « ... Il nous semblait que, lorsque la Constitution nous a imposé des devoirs et conféré

des droits égaux à ceux de l'autre Assemblée, nous ne devions pas accepter le rôle d'un pouvoir subalterne, n'ayant à remplir dans le vote du budget qu'une vaine formalité. Vous en avez jugé autrement; nous nous inclinons devant votre volonté. Mais nous ne prendrons point part à la discussion, vous laissant tout entière la responsabilité d'une décision dont l'effet sera pour le Sénat, nous le craignons, la diminution de son autorité, et ne voulant pas contribuer à tromper le pays en donnant à cette discussion les fausses apparences d'une liberté qu'elle n'a pas. » M. Challemel-Lacour réitéra ces plaintes, le 19 décembre 1888, dans la discussion du budget de 1889; M. Ernest Boulanger, rapporteur général, reprit la même thèse le 18 décembre 1890 avec une rare netteté d'argumentation et une grande vigueur de langage. Il est impossible de ne pas approuver ces hommes politiques, appartenant à des partis divers, mus néanmoins par une même pensée. Il ne faut pas changer, par une jurisprudence subtile, la répartition des pouvoirs, telle que les lois fondamentales l'ont faite : un Sénat amoindri, « subalternisé », ne représente plus les intérêts dont il est l'organe naturel et n'est pas à même de jouer son rôle modérateur. Ce qui importe, c'est de traiter, comme le demandait M. Guizot en 1846, tous les grands pouvoirs comme des êtres intelligents et libres, c'est de les amener à une conduite commune.

CHAPITRE IV

L'INDÉPENDANCE DES JUGES.

Leur indépendance est un élément nécessaire de la liberté politique. — Des divers moyens employés pour assurer cette indépendance. — Hérité des fonctions. — Élection des juges. — Présentations fondées sur l'action combinée de certains corps judiciaires et de certains corps politiques. — Inamovibilité des juges. — Tribunaux extraordinaires : juridictions administratives. — Devoirs de la magistrature envers le gouvernement et du gouvernement envers la magistrature. — La magistrature et l'opinion publique.

Un peuple a le droit de demander à ses juges une certaine aptitude intellectuelle et une certaine aptitude morale à rendre la justice. Pour la rendre, il faut pouvoir, il faut vouloir juger. Or le juge, s'il n'est indépendant, n'a pas la force d'âme et la droiture de volonté sans lesquelles il ne peut accomplir sa tâche.

La liberté civile et la liberté politique sont également bannies d'un pays où les lois ne sont pas appliquées par un corps judiciaire indépendant. Il importe peu qu'on ait fait d'excellentes lois pour assurer la liberté des élections, si le juge valide les élections frauduleuses ou s'il exclut arbitrairement des listes électorales les citoyens qui doivent y figurer. Le *Writ of habeas corpus* est une chose admirable, puisqu'il donne au détenu le privilège de réclamer en tout temps son élargissement dès qu'il peut établir l'illégalité de sa détention ; mais il devient inutile si le juge, fermant les yeux à la lumière, s'obstine à nier l'illégalité de la détention.

C'est en vain que la liberté de la presse sera garantie par la constitution elle-même, si l'imprimerie peut être fermée par un coup de force sans que le tribunal ose ou veuille accueillir la réclamation de l'imprimeur.

L'hérédité des charges avait, sous l'ancien régime, doublé tout à la fois l'importance et l'indépendance des grands corps judiciaires. L'esprit de famille s'unissant à l'esprit de corps pour encourager leur résistance à l'ambition des favoris et des ministres, cette puissance effective et permanente était un véritable obstacle aux empiétements du pouvoir royal. On s'explique ainsi comment, de toutes les institutions anciennes, celle des parlements fut la seule que le dix-huitième siècle n'eût pas dépouillée de force et de popularité. Ce n'est pas seulement Montesquieu, président au parlement de Bordeaux, qui déclare la vénalité des charges « bonne dans les États monarchiques, parce qu'elle fait faire
« comme un métier de famille ce qu'on ne voudrait pas
« entreprendre pour la vertu, qu'elle destine chacun à son
« devoir et rend les ordres de l'État plus permanents » : si l'on ouvre les cahiers des États généraux, on se convaincra que, même en 1789, les parlements, ces « tuteurs des rois », quoique ayant un pied dans la tombe, apparaissaient encore à plusieurs provinces comme les adversaires des abus, les protecteurs des faibles et des opprimés. Cependant l'hérédité des charges judiciaires était elle-même un énorme abus. Le fils d'un juge instruit peut être un ignorant, le fils d'un honnête homme peut être un fripon. Les raisons que M. Disraeli a si bien exposées dans son discours de Manchester (4 avril 1872) pour le maintien d'une pairie héréditaire dans le Royaume-Uni ne s'appliquent pas aux corps de judicature. Le préambule de la constitution française de 1791 est, dans cet ordre d'idées, irréprochable.

Mais l'Assemblée constituante se trompa, lorsqu'elle crut trouver dans l'élection des juges une autre garantie de leur indépendance. Il faut méditer ces premières pages de notre histoire contemporaine. Ce n'est pas que les premiers magis-

trats élus conformément à la loi du 7 mai 1790 aient été mal choisis : comme je l'ai dit ailleurs, on avait assez généralement songé, dans un élan de bonne foi, à nommer de vrais juges, qui ne fissent pas regretter ceux de l'ancien régime. Mais six mois ne s'étaient pas écoulés que les élus, ayant essayé d'appliquer impartialement les lois, étaient reniés et dénoncés avec la dernière violence par leurs électeurs (1). La Convention, à peine installée, ordonnait en conséquence que les corps judiciaires seraient renouvelés en entier et que le peuple aurait désormais « le droit de choisir « indistinctement ses juges parmi tous les citoyens ». Le vice originel du système électif apparaissait aux moins clairvoyants : si ces tribunaux succombaient, haïs, injuriés et menacés, c'est qu'ils ne reflétaient plus au bout de six mois les passions du corps électoral. Les élections faites conformément à la loi d'octobre 1792 furent exclusivement politiques et le même sort attendait, à plus forte raison, les nouveaux élus ; le second essai de système électif, on le sait, échoua comme le premier, plus pitoyablement s'il se peut, et nous n'avons pas à refaire cette histoire.

L'obstacle principal à l'établissement de ce système, c'est qu'il anéantit l'indépendance des juges. Qui ne sait comment on a, depuis plus d'un demi-siècle, administré la justice aux États-Unis ? Qui ne connaît ces entreprises colossales, disposant de capitaux énormes, fondées pour accaparer à la fois, dans certains États, le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique ? Les exploits du *Molly Maguire* en Pensylvanie, du fameux *ring* de New-York (1869-1879), des *rings* successifs de la Nouvelle-Orléans et d'innombrables sociétés taillées sur le même modèle ont retenti jusqu'au bout du monde. Ici, ce sont les ivrognes qui donnent aux juges le mandat impératif de ne pas appliquer les lois sur l'ivrognerie, ou des compagnies de transport qui leur font promettre d'appliquer des tarifs inconstitutionnels ; là ce sont les voleurs qui font

(1) Voir, pages 147 et suiv., mes *Questions sociales et politiques*.

élire leurs complices. Cette justice est tellement défectueuse que des *comités de vigilance* se constituent dès 1851 en Californie et dans plusieurs États du Sud, plus tard dans certains États du Nord : une justice privée s'établit à côté de la justice régulière pour la surveiller, au besoin pour la dénoncer, en tout cas pour arracher les principaux malfaiteurs à des magistrats qu'on croit lâches ou vénaux. La loi de Lynch, loin de reculer au contact de la civilisation, gagne les États les plus policés : les journaux américains comptent en 1884 103 exécutions légales contre 219 *lynchages* ; en 1885, 108 contre 181 ; en 1886, 83 contre 133 ; en 1887, 79 contre 123 ; en 1888, 87 contre 144 ; en 1889, 98 contre 175. Le peuple est allé jusqu'à exécuter sommairement, dans le Missouri, un juge et un *attorney* soupçonnés de connivence avec une bande de brigands !

Cependant, en Russie, les juges de paix devaient être élus, d'après le code d'organisation judiciaire de 1864, par le conseil général ou *zemstvo* du district. On faisait remarquer, pour expliquer cet état de choses, qu'il n'y a pas, à proprement parler, de vie politique en Russie : comme on n'y voit point, ajoutait-on, de partis enrégimentés s'y disputer le pouvoir, les électeurs peuvent ne consulter que l'intérêt de la justice, et les élus du plus grand nombre ne deviennent pas des agents d'oppression. Mais, en dépit de ces considérations et quoique la législation de 1864 donnât au Sénat le droit d'infirmer les choix faits par les *zemstvos*, on ne se résolut à l'appliquer en entier que dans les provinces du centre. Dans les autres parties de l'Empire, où les populations diffèrent par la race, par la religion, par la langue, on ne l'introduisit qu'en la modifiant de fond en comble. Ainsi dans le Caucase, dans les provinces de l'Ouest et de la Vistule, dans les provinces baltiques et dans certaines provinces du Nord, les juges de paix furent nommés par le ministre de la justice. En outre, ce régime électif mitigé, s'il fut défendu par les uns, fut attaqué vivement par les autres, et la critique paraît l'avoir emporté sur l'apo-

logie aux yeux du gouvernement impérial, car la loi du 12 juillet 1889 remplaça les juges de paix élus par trois catégories de magistrats : les chefs cantonaux, les juges urbains, les membres des tribunaux d'arrondissement délégués dans les districts. Leur élection, supprimée dans presque tout l'Empire, ne fut maintenue que dans six grandes villes.

Il faudrait opter entre ces trois moyens d'organiser le régime électif : le suffrage universel direct, le suffrage restreint et spécial, le suffrage universel à deux degrés. Le premier ne saurait discerner l'homme sensé, l'homme clairvoyant, l'homme d'affaires, le jurisconsulte du candidat incapable, ignorant, inexpérimenté ; ni surtout l'homme intègre et ferme, capable de braver l'opinion publique du candidat qui subira les sollicitations et laissera dicter ses arrêts : neuf fois sur dix, il confondra les élections judiciaires avec les élections politiques, et, la majorité se faisant *représenter* dans le prétoire comme au Palais-Bourbon, la justice, qui ne doit dériver que d'elle-même, dérivera du nombre, c'est-à-dire de la force. Il ne serait guère plus raisonnable de faire nommer les juges par quelques corporations spéciales intéressées à l'administration de la justice : avocats, avoués, notaires, fussent-ils flanqués des licenciés en droit domiciliés dans la circonscription. Outre qu'il paraît illogique de dessaisir à la fois, dans un pays démocratique, le pouvoir exécutif et la nation au profit d'une oligarchie judiciaire, autant vaudrait, ainsi que je l'expliquais plus complètement ailleurs (1), faire élire dans l'armée les colonels par les régiments. Reste le suffrage universel à deux degrés. Mais, outre que l'assemblée électorale proprement dite sera nommée sous l'empire de sentiments politiques et reflètera les passions de ses propres électeurs, la dépendance du juge, je crois l'avoir démontré (2), sera plus étroite encore que sous le régime du suffrage universel direct. Plus le

(1) Voir mes *Questions sociales et politiques*, p. 157.

(2) *Ibid.*, p. 160.

corps électoral est nombreux, moins le fardeau de la reconnaissance est lourd : il ne serait pas, au contraire, de maître plus impérieux qu'un collège de deux ou trois cents électeurs. Si l'élection s'est faite à cinq ou six voix, quels ménagements le juge ne devrait-il pas garder pour conserver, avec une majorité si faible, ses chances de réélection ! C'est pourquoi les pouvoirs publics, s'ils veulent conserver ou constituer un pouvoir judiciaire indépendant, refuseront d'appliquer le régime électif proprement dit à la magistrature.

Prévost-Paradol chercha, dans la *France nouvelle*, le moyen de régler et de combiner l'action de certains corps électifs avec les corps judiciaires en vue de présenter au choix du pouvoir exécutif, pour les divers degrés de la hiérarchie, un nombre limité de candidats parmi lesquels s'exercerait le choix du pouvoir. Il avait sous les yeux l'exemple de deux constitutions monarchiques. On lit dans celle des Pays-Bas (art. 158) : « Il est donné connaissance, par la cour suprême, « de chaque vacance qui se produit (dans son sein), à la « seconde chambre des États Généraux qui, pour remplir « cette vacance, présente au choix du roi une liste de cinq « personnes. Le roi désigne le président parmi les membres « de la cour suprême et nomme directement le procureur « général (1). » La constitution belge restreint encore la prérogative royale : « Les juges de paix, dit-elle, et les « juges des tribunaux sont nommés par le roi. Les conseil- « lers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents « des tribunaux de première instance de leur ressort sont « nommés par le roi sur deux listes doubles présentées, « l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux. « Les conseillers de la Cour de cassation sont nommés par « le roi sur deux listes doubles présentées, l'une par le « Sénat, l'autre par la Cour de cassation. Dans ces deux

(1) Quant aux autres tribunaux, la constitution se borne à dire : « Le pouvoir judiciaire est uniquement exercé par des juges que la loi établit. » (Art. 149.)

« cas, les candidats portés sur une liste peuvent être égale-
« ment portés sur l'autre. Toutes les présentations sont ren-
« dues publiques, au moins quinze jours avant la nomina-
« tion. Les cours choisissent dans leur sein leurs présidents
« et vice-présidents. » Il est surprenant, remarque Pré-
vost-Paradol, que nous soyons restés si longtemps insen-
sibles à un exemple si décisif et que le spectacle de nos
propres lois, ainsi corrigées, ait été sur nous sans influence.
C'est là, pour le brillant publiciste, un frappant indice de
notre inaptitude aux réformes, « qui se concilie si malheu-
« reusement avec notre facilité à faire des révolutions ».

Prévost-Paradol ne connaissait qu'imparfaitement la composition, les traditions et les préjugés, les qualités et les défauts de nos compagnies judiciaires. Il ne s'est pas rendu, je le crois, un compte exact des nombreuses difficultés qu'aurait suscitées, chez nous, une réforme en apparence si simple. Quelques années après sa mort, l'organisation judiciaire des Pays-Bas fut partiellement modifiée. De 1838 à 1874, le prince avait nommé les conseillers aux cours provinciales sur une liste de candidats qu'elles lui présentaient, sans être tenu, d'ailleurs, de s'y conformer : une loi du 10 novembre 1874, supprimant ces présentations, décida que les conseillers seraient, à l'avenir, nommés directement par le roi. Dans la plupart des cas, écrivit à ce sujet M. Godefroi, ancien ministre de la justice et député, « les présentations avaient été dictées par des influences locales, excluant parfois les plus capables : souvent aussi des préférences peu justifiées et des transactions inavouables avaient guidé le choix des candidats (1) ».

(1) « Il est vrai que le ministre de la justice, ajoutait-il, n'était pas lié par ces recommandations. Mais il se présentait des cas dans lesquels il n'était pas tout à fait à l'abri de l'influence qu'elles pouvaient exercer. » — Une loi du 9 avril 1877 confère, à vrai dire, aux tribunaux, quand vacque une place de juge, de juge suppléant ou de juge de canton, ce droit de présentation qu'on avait refusé, trois ans plus tôt, aux cours. M. Godefroi donne une explication de ce revirement ou de cette inconséquence dans l'*Annuaire de législation comparée* de 1878, p. 543.

Hélas ! il en serait fréquemment ainsi, même hors des Pays-Bas, et l'on aurait particulièrement à craindre que la cooptation, appliquée à l'élection des présidents, ne fermât plus d'une fois la route aux plus dignes. Prévost-Paradol aurait probablement répondu qu'il circonscrivait le champ des préjugés et des intrigues en combinant l'action des conseils d'arrondissement et des conseils généraux avec celle des corps judiciaires ; mais c'était, au demeurant, rouvrir une porte bâtarde au système électif et faire participer les agences politiques au choix des juges : peut-être, quelques années plus tard, le même publiciste n'eût-il pas fait le même raisonnement. Nous nous demandons avec quelque inquiétude ce que produiraient, par exemple, dans cet ordre d'idées, les efforts simultanés du conseil général de la Seine et de la cour d'appel de Paris. Dans le sein même des compagnies judiciaires, il se formerait bientôt, en ce pays où la politique imprègne et corrompt tout, deux partis rivaux, hostiles, et l'écho des dissensions qu'auraient suscitées les opérations électorales se prolongerait jusque dans les débats judiciaires.

Cependant il serait puéril de contester que les corps judiciaires dépendront de moins en moins du pouvoir exécutif, à mesure qu'on restreindra son champ d'action. Si le juge ne peut espérer une faveur ni craindre une disgrâce, il échappe aux menaces comme aux caresses. On peut donc envier, à ce point de vue, le sort d'un très petit nombre d'États monarchiques où l'on a su, par un heureux accord des pouvoirs publics, donner une grande part à la magistrature dans le recrutement des juges. Mais nous ne pouvons oublier, en France, qu'il faut aller à l'utile et au possible ; que la démocratie est une maîtresse ombrageuse ; et que, déléguant actuellement au président de la République, par l'intermédiaire de ses représentants, le droit de pourvoir aux emplois judiciaires, elle ne se souciera pas de le dessaisir, croyant ainsi se dessaisir elle-même, au profit des gens de robe : elle tremblerait de ressusciter l'esprit de caste, et

l'ombre des parlements troublerait ses rêves. L'exemple de la Belgique, quelles que puissent être nos réserves, a de quoi séduire les esprits libéraux ; mais il est très invraisemblable qu'il soit jamais suivi par la République française.

La meilleure garantie de l'indépendance est, dans les États où les juges sont nommés par le pouvoir exécutif, l'inamovibilité de la fonction : les magistrats inamovibles, ainsi que le disait le parlement de Paris en novembre 1765, ne sont pas exposés à plier leur devoir au désir de se maintenir. En vain Hamilton en 1788, Story en 1825, avaient jugé l'inamovibilité des corps judiciaires encore « plus importante pour la sécurité des droits des citoyens dans un « État républicain que dans un État monarchique ». Après la révolution de Février, le gouvernement provisoire proclama résolument ce principe « incompatible avec la république » (17 avril 1848) ; mais la Constituante le maintint, la Législative le fixa (1). Les juges étaient assurément inamovibles en Angleterre depuis le règne de Georges III, en Suède depuis 1809, dans les Pays-Bas conformément aux constitutions de 1815 et de 1848, en Bavière depuis 1818, dans le Wurtemberg depuis 1819, au Brésil depuis 1824, en Portugal depuis 1826, en Belgique depuis 1831 ; ils allaient le devenir en Prusse (1850), en Russie (1864), en Autriche (1867), en Islande (1874), etc. Mais la France, bouleversée par tant de révolutions, eut des efforts exceptionnels et réitérés à faire, au lendemain de chaque secousse, pour empêcher la magistrature de crouler avec le régime abattu. Quatre fois le bon sens l'emporta, non sans lutte, sur la passion, l'esprit libéral sur l'esprit révolutionnaire, le patriotisme éclairé sur le fanatisme des sectes. Il est à peine utile de rappeler dans quelles conditions fut remportée la dernière victoire. Un grand ministre de la justice, M. Dufaure, s'était appliqué, dès la réunion de notre der-

(1) Par la loi du 8 août 1849, décidant qu'aucune réduction ne pourrait s'opérer dans le personnel des cours et des tribunaux que par voie d'extinction.

nière Assemblée constituante, à réparer la brèche ouverte dans la forteresse par le gouvernement de la Défense nationale (délégation de Bordeaux), et soumit au Parlement un projet ainsi conçu : « Les décrets des 28 janvier et 3 février 1871, qui ont prononcé la déchéance de quinze magistrats y dénommés, sont déclarés nuls et nona venus, *comme étant contraires au principe constitutionnel de l'inamovibilité de la magistrature* (1). » On pouvait encore tenir ce langage. Après avoir surmonté tant d'épreuves, le principe de l'inamovibilité des juges avait jeté d'assez profondes racines dans le sol de la vieille France pour être envisagé comme une règle constitutionnelle.

Il faut reconnaître que la loi du 30 août 1883 a modifié cet état de choses. Le 22 mars 1879, MM. Floquet, Clémenceau, Madier de Montjau déposèrent une proposition qui accordait au gouvernement le droit de conférer aux magistrats, dans les trois mois, une nouvelle investiture. C'était abolir l'inamovibilité. La mesure fut approuvée par les principaux organes de la presse radicale, et la campagne fut ouverte contre la magistrature. Mais un délai de trois mois ne paraissait suffisant ni à MM. Brisson et Mir, qui proposaient de le doubler, ni à M. Varambon, qui voulait le quadrupler. La Chambre des députés fut bientôt assaillie d'autres propositions encore plus radicales, au premier plan desquelles il faut placer celle de M. Alfred Giraud, faite en vue de suspendre indéfiniment l'inamovibilité jusqu'à la promulgation d'une loi générale sur l'organisation judiciaire. Elle vota, le 13 novembre 1881, par 285 voix contre 161, cette suspension pour un an (2). En 1882, une nouvelle commission, tranchant dans le vif, arrêta le texte des articles suivants : « L'inamovibilité est supprimée. — Une loi ultérieure fixera le mode de nomination et de recru-

(1) La loi du 25 mars 1871, tout en adoptant les vues du gouvernement, amenda la forme du projet.

(2) Au Sénat, les neuf commissaires élus se prononcèrent en sens contraire, et cette proposition de loi n'eut pas de suite.

tement des magistrats. — Il sera procédé dans le délai de trois mois à la réorganisation du personnel des cours et tribunaux », et la suppression de l'inamovibilité fut, en effet, votée le 10 juin 1882 par 283 voix contre 192. Mais les divers groupes de la Chambre ne s'accordèrent pas sur l'ensemble du projet, et les différentes propositions sur la réorganisation judiciaire avaient échoué l'une après l'autre à la suite de débats confus quand le gouvernement, en février 1883, prit en main la direction des opérations, conduites plus violemment qu'habilement par l'extrême gauche. Il proposa, par l'organe de M. Martin-Feuillée, garde des sceaux, de supprimer, outre 230 sièges de substituts de première instance, 18 présidents de chambre et 245 conseillers de cours d'appel, 56 vice-présidents et 254 juges des tribunaux de première instance : en conséquence de ces réductions et pour permettre au ministère de réorganiser la magistrature sur de nouvelles bases, l'inamovibilité devait être suspendue pendant trois mois. Cette proposition fut adoptée, malgré la résistance de quelques hommes d'État, et l'ensemble du projet, voté par 343 députés, fut transmis à la Chambre haute. Le sort de 2,447 magistrats inamovibles était livré complètement au garde des sceaux au profit d'autant de candidats. Le Sénat fut moins docile et remplaça la suspension complète de l'inamovibilité par une suspension mitigée. Outre que la réduction portait sur 614 sièges au lieu de 857, il ne laissa pas au pouvoir exécutif le droit d'éliminer un nombre indéfini de magistrats et de les remplacer par un nouveau personnel ; le gouvernement, libre de se mouvoir, dans tout l'ensemble de la magistrature pour opérer la réduction (1), était tenu de restreindre le nombre des éliminations à celui des sièges supprimés, par suite de reconstituer les cours et les tribunaux à l'aide d'éléments empruntés à l'ancien personnel. Dix premiers

(1) Mais voir, sur la combinaison employée pour atténuer l'effet de cette réserve, la brochure de M. G. PICOT, intitulée : « *La magistrature et la démocratie*, p. 27 et suiv.

présidents de cours d'appel, 117 présidents de tribunaux furent immédiatement frappés (1).

Ce livre n'est pas une œuvre de dénigrement ou de polémique, et nous entendons nous confiner sur les hauteurs sereines de la théorie politique. Mais plus de dix ans se sont écoulés depuis cette épuration, des passions éphémères se sont calmées, et nous pouvons juger cet événement avec la même franchise que tout autre fait historique. A-t-on pu s'imaginer d'abord qu'on laissait subsister l'inamovibilité des juges en la suspendant? Ce principe avait résisté plusieurs fois à l'assaut des révolutions, et c'est ce qui faisait toute sa force. L'atteinte est d'autant plus profonde qu'elle n'a pas été portée dans un accès de fièvre, à la suite d'un bouleversement, mais en pleine paix intérieure, après quatre ans de réflexion, malgré les efforts d'hommes politiques tels que MM. J. Simon, Buffet, Ribot, Bardoux, Béranger. Quand la magistrature se serait trompée, supposons-le, sur une question de compétence, fallait-il, je le demande non plus aux politiques de 1883 aujourd'hui dispersés, mais aux chefs actuels de l'État éclairés par l'apprentissage du pouvoir, la punir en faisant le siège de l'institution elle-même? Recommenceraient-ils ce qu'ont fait leurs devanciers? Avait-on besoin de cette mesure pour consolider et développer les institutions républicaines?

On a parfois critiqué cette autre partie de la loi du 30 août 1883, qui permet au gouvernement de déplacer un magistrat inamovible sur l'avis conforme du « conseil supérieur de la magistrature », c'est-à-dire de la cour de cassation, toutes chambres réunies. Je ne m'associe pas à ces critiques. L'inamovibilité des juges fut inventée dans l'intérêt des justiciables, non pas dans celui des juges. Elle ne doit couvrir que leur indépendance. Il se peut qu'ils aient compromis la dignité de leurs fonctions sans avoir mérité d'en être déchus, et que la prolongation de leur

(1) Voir, pour de plus amples détails, la même brochure, p. 38 et suiv.

séjour dans une circonscription judiciaire nuise à l'administration de la justice. Il faut donc autoriser leur déplacement, à la condition de subordonner l'exercice de ce droit redoutable au contrôle du corps judiciaire le plus capable de résister aux injonctions des uns, aux recommandations des autres. En Italie, les magistrats inamovibles peuvent être déplacés sur l'avis d'un tout autre conseil supérieur, composé seulement de quatre conseillers et d'un membre du parquet de la cour de cassation élus en assemblée générale, présidé par le ministre de la justice. La loi française donne une garantie beaucoup plus forte aux corps judiciaires. D'autre part, notre conseil supérieur est trop éclairé pour ne pas comprendre que l'intérêt particulier du juge doit fléchir, dès que l'intérêt de la justice est en jeu.

Les juges de paix français sont purement et simplement révocables. On a craint d'abord, il faut le croire, que, dans cette légion de magistrats, choisis parfois au hasard, le plus souvent dépourvus d'instruction juridique, à peu près inconnus tant qu'on ne les a pas vus à l'œuvre, plusieurs ne fussent au-dessous de leur tâche, et l'on s'est proposé d'armer le ministre de la justice contre leurs défaillances. D'autre part, comment méconnaître les inconvénients de cette complète amovibilité? Ce juge est d'autant plus responsable qu'il est seul à juger, que son opinion est connue, qu'il en est comptable envers tous; il est, en outre, par la force des choses, le représentant de l'autorité publique dans son canton : comment résistera-t-il aux injonctions d'un procureur général ou même aux instances d'un préfet lui demandant de coopérer à son œuvre administrative ou politique? Il est donc exposé de la façon la plus grave à devenir un instrument de la puissance exécutive quand il doit être l'organe indépendant du pouvoir judiciaire. Il ne statue, dirait-on, que sur des intérêts secondaires; mais l'univers n'est pas composé de capitalistes, et ces questions secondaires sont, pour beaucoup de gens, des questions principales. C'est pourquoi, sans doute, une des lois néerlandaises du

9 avril 1877 a conféré, malgré l'opposition la plus vive, aux juges cantonaux une complète inamovibilité (1).

Peut-être y aurait-il lieu d'opérer, dans notre pays, une double réforme. On pourrait, sinon diminuer le nombre des cantons, du moins fondre, en certains départements, deux cantons dans une seule circonscription judiciaire, réduire le nombre des juges cantonaux et, par conséquent, relever leur traitement, par là même leur imposer certaines conditions de capacité (2) : de telles précautions mettraient le gouvernement à l'abri de certaines surprises et calmeraient de légitimes inquiétudes. Cela fait, il serait plus aisé de protéger les juges de paix contre des révocations arbitraires, par exemple en décidant qu'ils ne pourraient être destitués ou même déplacés sans l'avis conforme de la cour dans le ressort de laquelle ils exercent leur fonction. C'est affaiblir, je le sais, l'action du pouvoir sur ces juridictions inférieures; mais c'est les soustraire en même temps, ce que tout gouvernement doit souhaiter, aux menaces des délateurs, aux obsessions des comités et des agences. L'intérêt bien entendu de la république commande que les juges de toute espèce restent dans leur rôle naturel, c'est-à-dire se bornent à juger. Plus ceux-ci sont serres par les influences locales, plus il importe de dégager leur liberté.

Si la magistrature anglaise n'a pas cessé de s'élever dans l'opinion publique; si, de jour en jour, elle a vu croître son influence et son prestige, c'est qu'elle est la plus inamovible du monde. Il arrivait assez souvent, au dix-huitième siècle, qu'un juge reçût de l'avancement, et lord Brougham a condamné cette pratique (3) : on a voulu sous-

(1) « Un juge de canton, a comme juge, le même caractère qu'ont les juges « de tribunaux et même ceux de la cour suprême. » (M. GODEFROI dans l'*Annuaire de législation étrangère* de 1878, p. 544.)

(2) La même loi néerlandaise de 1877 exige des candidats au poste de juge cantonal le diplôme de docteur en droit.

(3) *The British Constitution*, ch. XIX. Comp. DE FRANQUEVILLE, *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*, t. I, p. 387.

traire le pouvoir judiciaire à cette espèce de gratitude envers le pouvoir qui consiste dans l'espérance de nouvelles faveurs (1). D'un côté, la place de chef justicier des plaids communs et celle de chef baron ont été supprimées; de l'autre, les juges des trois divisions de la haute cour (section de chancellerie, section du banc de la reine, section des testaments, des divorces et de l'amirauté) sont les égaux des cinq juges spéciaux de la cour d'appel (2), qui n'a pas de président. Les seuls postes, dit le comte de Franqueville, qui constituent pour l'un des juges un avancement sérieux sont ceux de lord chef justicier d'Angleterre, de maître des rôles et de pair jurisconsulte, qui peuvent être donnés directement à l'*attorney* général ou à un avocat éminent, de préférence à l'un des juges de la haute cour. Le gouvernement s'abstient même d'accorder aux magistrats les faveurs qu'il distribue aux autres fonctionnaires civils : aucun d'eux n'est décoré (3). Nous ne prétendons pas qu'il soit aisé de façonner à de telles mœurs les autres pays civilisés, et nous ne pouvons oublier que plusieurs cahiers de nos États généraux, en 1789, préconisaient un tout autre système, demandant entre autres choses que nul ne pût occuper des places dans les cours souveraines s'il n'avait servi dans les tribunaux inférieurs (4). Mais nous ne nous lassons pas d'admirer ce peuple qui trouve presque toujours, en toute matière, le moyen pratique d'arriver à ses fins, c'est-à-dire de garantir au corps social la plus grande somme possible de liberté politique sous l'empire des lois. Les juges étaient bien plus dépendants en Angleterre qu'en France, non seulement à l'époque des Stuarts, mais encore après 1688, et Guillaume III refusa de sanctionner un bill adopté par les deux Chambres qui posait le principe de

(1) Voir la *définition de la gratitude*, par Robert WALPOLE.

(2) L'unique avantage de ces derniers consiste à être membres du conseil privé et à posséder le droit de préséance (DE FRANQUEVILLE, *ibid.*, p. 388).

(3) DE FRANQUEVILLE, *ibid.*

(4) Ces expressions sont empruntées au cahier du tiers état de la sénéchaussée de Bordeaux.

l'inamovibilité (1692); cependant les Chambres s'obstinèrent et firent peu à peu prévaloir ce principe, d'abord en le restreignant à la durée d'un règne, plus tard en obtenant que le juge survécût au roi, puisque le roi ne meurt jamais, plus tard encore en le mettant à l'abri des faveurs comme des disgrâces. C'est l'idéal qu'on ne doit jamais perdre de vue : heureux les peuples qui peuvent s'en rapprocher!

Cette même race anglo-saxonne ne s'explique pas pourquoi l'Allemagne, l'Espagne, la France et quelques autres nations possèdent, à côté des tribunaux ordinaires, des tribunaux administratifs. Les juges, dit-elle, n'administrent pas : pourquoi les administrateurs jugent-ils?

L'institution des tribunaux administratifs s'explique par des raisons historiques. Cette sorte particulière de justice naquit après la chute de la république romaine. Quoique les jugements comme les lois fussent à la discrétion du maître, la politique impériale voulut avoir pour les affaires administratives des juges spéciaux, plus directement dépendants (1) : elle érigea très vite les procureurs, simples agents du prince (2), en dispensateurs de la justice. L'Empereur, pour soustraire aux tribunaux de droit commun certains procès qui le concernaient, n'avait d'autre moyen que de statuer dans sa propre cause, et Tibère lui-même ne se souciait pas de jouer ce rôle (3). Claude fit décider par le sénat que les sentences des procureurs seraient réputées avoir été rendues par l'Empereur lui-même (4). Au moyen âge, à partir du treizième siècle, on vit se détacher de la cour féodale primitive une chambre des comptes (en Angleterre, un échiquier) pour le domaine et les finances, un conseil privé pour les affaires d'administration proprement dites. L'Angleterre eut assez d'intelligence et d'énergie po-

(1) DARESTE, *La justice administrative*, p. 2.

(2) *Procuratores rei privatæ Cæsaris*.

(3) *Si quando cum privatis disceptaret, forum et jus* (TACIT., *Annal.*, XI, 7). Ce texte a été souvent cité, même à la barre des tribunaux.

(4) TACIT., *Annal.*, XII, 60. Comp. DARESTE, *ibid.*, p. 3.

litique soit pour ramener l'échiquier au niveau des autres tribunaux, soit pour protéger les cours de justice contre les entreprises du conseil privé : la France suivit une marche inverse, et les juridictions d'exception s'y multiplièrent.

Il y a, dans le livre d'Alexis de Tocqueville sur *L'ancien régime et la Révolution*, un chapitre dans lequel il prouve aisément que la justice administrative est une institution de l'ancien régime. Dès ce temps, les questions litigieuses que soulève la perception de l'impôt appartiennent exclusivement à l'intendant et au conseil. Il en est de même pour tout ce qui se rapporte à la police du roulage et des voitures publiques, à la grande voirie, à la navigation des fleuves, etc. ; en général, c'est devant les tribunaux administratifs que se vident les procès dans lesquels l'autorité publique est intéressée : les intendants veillent à ce que cette juridiction s'étende sans cesse. Quand on lit les édits du dernier siècle ou les arrêts du conseil pris à la même époque, on en trouve peu dans lesquels le gouvernement ait omis d'attribuer à la compétence exclusive des intendants et du conseil les procès qui peuvent en naître. Dans les matières réglées par des lois et des coutumes anciennes où cette précaution n'a pas été prise, le conseil intervient sans cesse par voie d'évocation. Il s'établit non dans les lois, mais dans l'esprit de ceux qui les appliquent, comme maxime d'État, que tous les procès dans lesquels un intérêt public est engagé ou que suscite l'interprétation d'un acte administratif ne sont point du ressort des juges ordinaires (1). Mme d'Épinay écrivait à l'abbé Galiani, le 11 avril 1771, au moment où Louis XV venait d'exiler le premier président de Malesherbes et de remplacer les cours de justice ordinaires par le conseil du roi : « On se révolte
« contre l'idée que le conseil est complètement juge et
« partie. » Ce qui commençait à révolter les philosophes

(1) *L'ancien régime et la Révolution*, liv. II, ch. iv.

ne troublait pas notre ancien gouvernement et ne dérangeait guère, en tout cas, ses habitudes.

Mais l'institution s'explique-t-elle également, dans un pays libre ou qui prétend l'être, par des motifs logiques? Il est permis d'en douter. M. Dareste a dit que les principes, de 1789, pénétrant peu à peu dans la justice administrative, transformèrent une invention du despotisme en une garantie de la liberté. Mais ces principes, quelque grands qu'ils soient, n'ont pas pour effet de transformer la nature des choses, et bien des gouvernements les ont d'ailleurs, en prétendant les appliquer, entendus d'une manière différente. Il faut juger l'institution en elle-même.

Il est une classe de procès qu'il faudrait déférer à des juges particulièrement indépendants, je parle de ceux où l'administration est en cause ou dans lesquels un intérêt public est mêlé. Ce sont précisément les litiges qu'on défère aux tribunaux administratifs. Des difficultés s'élèvent, en matière de travaux publics, entre les entrepreneurs et l'administration : pour justifier la compétence administrative, notre répertoire classique invoque le « principe qui fait rentrer dans le contentieux administratif les débats élevés entre un particulier et l'administration représentant des intérêts collectifs (1) ». Mais cette explication, qui suffit à la plupart des Français, n'est pas convaincante. Les tribunaux de droit commun rendent, comme les autres, la justice au nom du peuple, et l'administration ne serait pas amoindrie parce qu'elle aurait à plaider devant eux : il s'agit uniquement de discerner quel est le tribunal le plus apte à tenir la balance égale entre les deux parties, par conséquent à rendre une bonne justice. Je lis un peu plus loin, dans le même répertoire (2), que les lois de l'an III, de l'an IV et de l'an VIII ont soumis les contestations issues des ventes de biens nationaux aux tribunaux administratifs pour protéger énergiquement les acquéreurs contre les

(1) DALLOZ, v° *Compét. administr.*, n° 379.

(2) *Ibid.*, n° 439.

anciens propriétaires, « en déférant ces réclamations à un « corps dépendant du gouvernement ». Mais la fin ne justifie pas les moyens : il fallait avant tout que ces réclamations, comme les autres, fussent déférées à des juges impartiaux (1). Nos conseils de préfecture statuent aussi sur la validité des élections communales ou d'arrondissement, lorsque la réclamation est fondée sur l'irrégularité des opérations électorales : si le gouvernement tient, contre toute vraisemblance, à faire invalider une élection, même régulière, ou valider une élection, même irrégulière, il leur faudra beaucoup d'héroïsme pour lui résister (2).

C'est qu'en effet, au lendemain du jugement, ses membres pourront être destitués ou dispersés. Si le pouvoir exécutif laisse une certaine liberté d'allure aux tribunaux administratifs dans les affaires de médiocre importance, il se désintéressera difficilement des grands procès. Or ce qui caractérise généralement le juge administratif, c'est son amovibilité. S'il a cessé de plaire, il peut cesser d'être et, le sachant, il craindra de cesser de plaire. Il n'est pas inutile de rappeler comment l'auteur des décrets du 22 janvier 1852 se conduisit envers son propre conseil d'État : les conseillers Cornudet et Giraud, le maître des requêtes Reverchon, le président de section Maillard furent expulsés de ce haut tribunal pour avoir osé croire que les tribunaux de droit commun pouvaient statuer sur le recours des princes d'Orléans dépossédés. S'il est vrai, comme l'a dit M. Ribot dans la discussion de la loi du 30 août 1883, que l'existence d'une magistrature indépendante soit une partie essentielle de la liberté publique et s'il faut reconnaître que l'immovibilité du juge est la principale garantie de cette indépendance, il est aisé de tirer la conclusion.

Le mal s'aggrave encore si, par le mécanisme de la loi

(1) Il est à remarquer d'ailleurs que cette compétence n'est pas limitée aux ventes de biens nationaux faites pendant la période révolutionnaire (tribunal des conflits, 1^{er} mars 1875 et 24 juin 1876).

(2) Il serait facile de multiplier ces exemples.

sur les conflits, la juridiction d'exception peut attirer tout à elle. C'est ce qu'on pouvait craindre sous la Restauration, sous la monarchie de Juillet et sous l'Empire, alors que, la lutte sur la compétence une fois établie entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, le jugement des conflits où l'administration était partie intéressée appartenait au plus haut tribunal administratif, c'est-à-dire au conseil d'État. Cette législation fut heureusement modifiée sous la seconde et sous la troisième République, par les lois du 4 février 1849 et du 24 mai 1872. On sait que, d'après cette dernière, la cour de cassation et le conseil d'État députent trois de leurs membres au tribunal régulateur, et que ces six élus, sous la présidence du ministre de la justice, membre de droit, nomment à leur tour deux titulaires et deux suppléants. L'élément judiciaire balancerait donc exactement l'élément administratif si le ministre de la justice n'était appelé, dans les cas graves et douteux, à les « départager ». La législation prussienne donne une garantie de plus aux justiciables : le tribunal des conflits est composé de onze membres dont six doivent appartenir au tribunal supérieur de Berlin.

Ce que les étrangers comprennent le moins dans la « théorie française », c'est que, attribuant une partie de la justice à des corps administratifs, nous prétendions appliquer et consacrer la « séparation des pouvoirs ». Cette terminologie ne surprend plus nos compatriotes, tant ils y sont habitués, et pourtant elle est inexplicable. Nous avons séparé les pouvoirs, il est vrai, en chassant la justice de la sphère administrative et en défendant aux juges de statuer par voie de disposition générale et réglementaire. Mais nous les avons confondus, ainsi que le signalait il y a plus de trente ans, avec une rare élévation de langage, Alexis de Tocqueville, en laissant l'administration s'introduire dans la sphère naturelle de la justice. Par exemple, on enseigne en France que les « ministres sont, en matière de contentieux administratif, les juges ordinaires du premier

degré (1) ». Or le cabinet, formé par la réunion des ministres, est précisément le ressort qui met en mouvement tous les rouages de l'organisme politique ; sa fonction propre est d'exercer le pouvoir exécutif ; il guide et dirige le pouvoir législatif ; possédant cette action directe sur le premier, cette influence indirecte sur le second, il est le lien qui unit ces deux pouvoirs. Quoi ! ce n'est pas introduire l'administration dans la justice que d'ériger ces ministres en juges ! Le préfet est un autre juge administratif, dont nous ne voulons pas énumérer ici les attributions (2). Cependant le préfet est par excellence l'agent, le représentant du gouvernement, le chef de tous les services administratifs, le gérant actif de tous les intérêts généraux dans le département. N'est-ce pas mêler les pouvoirs que de lui conférer des attributions juridictionnelles ?

Comment une juridiction si défectueuse dans son principe a-t-elle trouvé, dans notre pays, parmi les plus honnêtes gens et les jurisconsultes les plus éclairés, des partisans convaincus ? C'est que le conseil d'État, tribunal administratif suprême, a dignement rempli sa tâche et que la valeur des hommes a corrigé les vices de l'institution. Des autres arguments qu'on peut opposer aux plus illustres publicistes de l'école libérale, tels que Tocqueville et le duc Victor de Broglie, il n'en est pas un qui mérite une discussion. Mais un médiocre gouvernement pourrait modifier le meilleur personnel à sa guise et composer un corps essentiellement amovible d'hommes partiiaux qui serviraient ses passions, ou d'hommes faibles qui trembleraient à son moindre signe. C'est pourquoi, sans contester un seul des éloges que MM. Reverchon, Aucoc, etc., ont adressés à leurs anciens collègues, il faut, ce semble, s'atta-

(1) Formule de M. BATBIE. (*Traité de droit public et administratif*, 2^e éd., t. VII, n^o 401.) « C'est à eux, dit M. Aucoc (t. I, n^o 338), qu'il appartient de prononcer sur les contestations qui rentrent dans le contentieux administratif lorsque la loi n'a attribué compétence à aucune autre juridiction et que l'acte attaqué n'émane pas du chef de l'État. »

(2) Voir sur ce point BARBIE, *ibid.*, n^o 416 ; Aucoc, *ibid.*, n^o 337.

cher, dans un débat de ce genre, aux principes, qui durent, et se détacher des hommes, qui passent (1).

L'Angleterre et les États-Unis ne connaissent pas les tribunaux administratifs : toute contestation qui porte sur la violation d'un droit est soumise à l'autorité judiciaire. Cet état de choses, a-t-on dit (2), « s'explique par l'ensemble des institutions de l'Angleterre et de l'Amérique ». A coup sûr, l'Angleterre et l'Amérique sont essentiellement des pays libres; ni l'une ni l'autre n'auraient laissé s'acclimater un principe qu'on peut ne pas pousser, dans la pratique, à ses conséquences extrêmes, mais qui contient, en germe, la destruction de la liberté politique comme de la liberté civile. C'est, a-t-on dit encore, une manifestation de ce tempérament particulier qui caractérise la race anglo-saxonne, et je ne méconnais pas que cette race, « douée d'une initiative que « rien n'étonne, d'une persévérance que rien n'abat (3) », soit à la fois la plus patiente et la plus virile, « la plus audacieuse et la plus réglée » de l'univers. L'Italie, pays latin, avait renvoyé, par une loi du 20 mars 1865, aux tribunaux civils les réclamations soulevées par les actes de l'administration (4). Son Parlement avait eu pourtant à lutter contre les théories respectables de l'illustre Romagnosi, auxquelles MM. Crispi et Rattazzi apportaient l'appui de leur puissante parole; mais il avait donné dans cette circonstance une preuve remarquable de son intelligence politique et de son aptitude à saisir les conditions élémentaires de l'organisation d'un peuple libre. Nous nous hâtons de confesser qu'on retomba, vingt-cinq ans après, dans l'ornière. Le conseil d'État fut doté le 31 décembre 1889 d'une nouvelle section qui fut

(1) Il est à peine utile de faire observer que le magistrat français, quelles que soient ses préférences théoriques, doit appliquer scrupuleusement la loi française et que nos tribunaux ordinaires ne peuvent, sans manquer à leurs devoirs, empiéter sur les attributions contentieuses des juges administratifs.

(2) M. AUGOC, 2^e édit., t. I, p. 256.

(3) MONTALEMBERT.

(4) Sauf en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires publics, la comptabilité publique et les emprunts contractés par l'État.

elle-même investie d'attributions contentieuses administratives. La reculade fut complétée par une loi du 1^{er} mai 1890 qui détermine les attributions contentieuses d'une junta provinciale administrative présidée par le préfet. Nous avons trop présumé de l'Italie. On peut décidément soutenir que l'aptitude à se passer des juridictions administratives est un don particulier du ciel.

Abstraction faite de ces juridictions, on reconnaît assez généralement que les tribunaux extraordinaires ne sont point assez indépendants pour rendre une bonne justice et que nos États généraux avaient entrevu l'une des conditions fondamentales de la liberté politique en réclamant avec constance, de 1355 à 1789, leur suppression. Si l'on veut comprendre tout le parti qu'un mauvais gouvernement peut tirer d'une juridiction extraordinaire, on consultera les documents que M. Victor Pierre vient de publier sur le 18 fructidor (1). On connaît assez bien l'histoire des tribunaux révolutionnaires proprement dits; trop peu celle des commissions militaires organisées par la loi du 19 fructidor an V et substituées aux tribunaux criminels de département, que la loi du 25 brumaire an III avait déjà chargés de condamner à mort dans les vingt-quatre heures « sans recours ni sursis » certaines catégories d'émigrés, sur la simple constatation de leur identité. Elles prononcèrent en effet, en dix-huit mois, cent soixante condamnations capitales. La commission militaire ne jugeait pas, elle verbalisait. Le législateur de l'an III ne s'étant pas expliqué sur le droit de défense, Merlin, ministre de la justice, en avait conclu que les émigrés ne devaient pas être défendus (2). On étouffait ainsi les prétentions d'indépendance affichées par ces tribunaux ordinaires auxquels s'était fiée la Convention, mais qui, d'après la proclamation du Directoire (18 fructidor), « n'usaient de leurs droits que

(1) Paris, 1893. A. Picard.

(2) Lettre du ministre à la commission militaire établie au palais de justice. (Voir PIERRE, p. 190.)

« pour absoudre et protéger les ennemis de la patrie ».

Protégé contre certains abus d'influence ou de pouvoir, le juge est d'autant plus astreint à remplir certains devoirs. Pour être inamovible, on ne devient pas irresponsable. La permanence des fonctions ne doit pas couvrir la paresse ou la négligence : nul ne doit laisser traîner les affaires en longueur ni s'attribuer des loisirs que la loi n'a pas donnés. Même en Angleterre, quand un membre de l'ordre judiciaire néglige gravement ses devoirs, un *writ de scire facias* peut annuler ses lettres patentes de nomination. Le juge, à plus forte raison, s'il est infirme ou malade, doit savoir se retirer : il en est surtout ainsi là où la loi n'assigne aux magistrats aucune limite d'âge, et la résistance des vieillards ou des valétudinaires est déjouée par toutes les lois européennes d'organisation judiciaire, même en Angleterre, où les Chambres du parlement peuvent voter une adresse à la Couronne en vue d'obtenir la destitution des récalcitrants (1). Enfin le juge est obligé non seulement d'appliquer strictement, mais de respecter la loi constitutionnelle du pays dans lequel il rend la justice. Ce n'est pas qu'il faille lui conseiller, ainsi que l'a fait Bacon dans son traité *De officio judicis*, de prendre l'avis du prince toutes les fois qu'un intérêt politique est engagé dans le débat, et je persiste (2) à blâmer l'illustre chancelier d'avoir comparé les magistrats de l'ordre judiciaire à des lions « couchés au pied du trône ». Le juge ne se couchera pas plus aux pieds du prince qu'aux pieds du peuple ; mais il doit au prince comme au peuple de ne pas abriter son opposition sous son indépendance.

Le gouvernement a, de son côté, des devoirs à remplir envers l'ordre judiciaire. Tout d'abord il faut absolument

(1) Il faut dire, à l'éloge de la magistrature française, que plus d'un magistrat, sentant décliner ses forces ou s'amoindrir ses facultés, résigne spontanément ses fonctions, pouvant encore les remplir à la rigueur, avant l'âge fixé par la loi. J'ai vu s'accomplir sous mes yeux, plus d'une fois, ces actes de désintéressement.

(2) Voir mon livre sur *les Devoirs*, de CICÉRON, 2^e édit., ch. vi.

que les organes de la puissance législative se résignent à supporter ce pouvoir rival et quelquefois gênant. Il peut sans doute arriver que certains tribunaux n'interprètent pas les lois selon le vœu d'une des deux Chambres : il est loisible au Parlement de modifier ces lois, mais non d'excommunier ou de discréditer les juges. Quant au pouvoir exécutif, chargé de les nommer, il doit chercher des gens suffisamment instruits, par-dessus tout des gens honnêtes et désintéressés. La pire faute qu'il puisse commettre est de sacrifier cette nécessité permanente à l'intérêt politique d'une heure fugitive. Il aurait tort de compter sur le dévouement inaltérable de quelques personnages bruyants qui lui prodiguent les marques de leur servilité, car, à l'heure critique, ces amis dévoués lui manqueront peut-être, et quand il les a crus capables de mettre les lois à son service, ne lui prêteront pas même l'appui des lois. La meilleure politique, parce qu'elle consolide les républiques ou les empires en leur gagnant la confiance des justiciables, consiste à raisonner comme si le régime établi devait durer toujours, par conséquent à lui donner, même dans l'ordre judiciaire, des auxiliaires honorés, placés au-dessus du soupçon, capables de répondre aux vœux et aux besoins permanents du pays. Ces juges une fois choisis, il ne faudra pas leur demander de services politiques ni les pousser à certaines déterminations par l'appât de certaines faveurs, mais les laisser à eux-mêmes et se féliciter si personne n'a de prise sur leur conscience. Il faudrait encore, s'il existe à côté d'eux des tribunaux administratifs, séparer avec un soin scrupuleux les matières purement administratives des matières ordinaires et laisser tout le droit commun, sans restriction, sans réserve, aux tribunaux de droit commun. Il serait d'autant plus difficile de déraciner d'un pays les institutions libres qu'elles seraient placées sous l'égide d'un pouvoir judiciaire ainsi constitué.

Au temps où nous vivons, il est un autre joug, autrement lourd que celui du pouvoir exécutif, auquel le juge doit se

soustraire s'il ne veut abdiquer son indépendance, je veux parler de celui qu'impose « l'opinion publique ». Je ne médis pas de l'« opinion » ; comme elle se forme, le plus souvent, parmi les gens qui sont à même de réfléchir, elle est, dans un État démocratique, le contrepoids du nombre : on ne gouverne pas longtemps contre elle, j'allais dire sans elle, et pourtant il faut, à un moment donné, quand elle se méprend sur les vrais intérêts de la nation, que le gouvernement lui-même tâche de la redresser, qu'il aille, le cas échéant, jusqu'à lui résister. Mais le propre de la justice est qu'« aucun être humain ne puisse faire pencher de l'épaisseur d'un cheveu l'équilibre de ses balances (1) ». Comment pourrait-elle compter avec l'opinion ? C'est ici que la tâche du juge moderne se complique. L'opinion publique a, dans tous les siècles, tenté de devancer l'œuvre du juge, épousant la cause d'un plaideur ou d'un accusé même avant les débats, même avant qu'une affaire fût instruite et que le tribunal eût pu réunir les éléments de sa propre conviction. Mais, si ce n'est aux temps très reculés où les procès se plaidaient sur la place publique, cette opinion, dépourvue d'organes, ne régnait pas en souveraine maîtresse. Les murmures du « public judiciaire » ne dépassaient guère l'enceinte du Palais, et les plus retentissants pamphlets n'étaient tirés qu'à un bien petit nombre d'exemplaires. Quelle différence ! qu'il est facile de propager une idée, vraie ou fausse, par la voie de la presse, de la faire pénétrer jusque dans les plus humbles villages, d'en imprégner toute l'atmosphère qu'un pays respire ! Ce flot monte et déborde : le juge, qui le voit grossir, se sent déjà suspect, s'il reste impartial, et pourtant s'il faiblit, il cesse d'être un juge ! *Non civium ardor prava jubentium, non vultus instantis tyranni...* Voici donc un nouvel aspect de ce courage civil, que Cicéron, le plus éloquent et le plus complet panégy-

(1) C'est ainsi que M. Watson Parker, président du banquet du jubilé de la reine, a, dans son discours du 4 juin 1887, caractérisé la magistrature anglaise.

riste du courage civil, n'avait pas entrevu. Car cette « opinion » sent sa force et ne pardonne pas facilement à ceux qui n'ont pas subi sa loi. Le juge doit donc s'attendre à des représailles immédiates. Peut-être, à la longue, trouverait-il un tardif dédommagement dans quelque revirement de la pensée publique, et cette récompense est de celles que nul ne peut dédaigner ; mais c'est par amour de la justice qu'il doit embrasser la justice, et son indépendance est à ce prix. C'est ainsi que la force morale du juge devient, dans les États démocratiques, un élément de la liberté.

Prévost-Paradol, cherchant avec une extrême ardeur à constituer une justice indépendante, soupira, dans la *France nouvelle*, après le jury civil. C'était, à ses yeux, faire injure à la nation française que de la croire dénuée d'une intelligence suffisante et d'un amour assez vif du bien public pour qu'elle eût le pouvoir et la volonté de se rendre à elle-même la justice civile, comme cela se fait en Angleterre. C'est que Prévost-Paradol écrivait sous le second Empire et brûlait de soustraire les juges à l'influence du gouvernement ; mais il avait omis d'envisager la question sous ses deux faces et ne songeait pas que la justice serait encore plus mal rendue si le juge, échappant au prince, se laissait aller aux fluctuations de l'opinion publique. En général, celle-ci tient, dans les procès faits par l'être collectif aux individus, pour ceux-ci contre celui-là. Dès le dix-huitième siècle, un publiciste anglais, William Palley, remarquait que le jury n'était pas impartial dans ces sortes d'affaires, par exemple si le clergé plaidait pour la dime ; si les percepteurs plaidaient pour le recouvrement de l'impôt. Blackstone, de son côté, confesse qu'il faut se défier du jury « quand la question litigieuse intéresse beaucoup de personnes du lieu, quand elle a excité des rumeurs et que les passions de la multitude se sont enflammées, enfin lorsque le peuple est bien disposé pour l'une des parties ». Pourtant, d'après ce même Blackstone, c'est au jury civil, « après Dieu », que l'Angleterre doit sa liberté ; Rome, Carthage

et Sparte ont perdu la leur parce qu'elles ne connaissaient pas cette institution (1)! Ce paradoxe est condamné par l'expérience, car l'Angleterre se débarrasse en fait du jury civil (2) sans cesser de figurer au premier rang des peuples libres. Notre Assemblée constituante de 1789, qui dota le pays d'une organisation judiciaire si défectueuse, ne commit pas du moins cette faute; en n'écoutant ni Sieyès, ni Duport, ni Robespierre, qui défendaient, à divers points de vue, l'institution du jury civil, bien loin de compromettre l'indépendance de la justice, elle rendit aux justiciables un service immense.

(1) Tome V, p. 59.

(2) Voir mon *Discours sur Sieyès et le jury civil*, p. 57.

CHAPITRE V

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE.

Origine logique de cette liberté. — Sa nécessité historique. — Théorie de la liberté sans limites. — Des limites nécessaires. — Comment la liberté de la presse peut être limitée. — Régime préventif et répression administrative. — Tribunaux ordinaires et jury. — Des faits punissables. — De la saisie préventive. — Des pénalités.

La liberté de la presse n'est pas indispensable à l'existence d'un État. Le premier Consul put la supprimer après le 18 brumaire, et la France s'en passa de 1800 à 1814. Mais il n'y a pas, sans elle, d'État libre. Traitant « de la monarchie selon la charte », Chateaubriand écrivait : « Le « gouvernement représentatif s'éclaire par l'opinion publique, et est fondé sur elle : les Chambres ne peuvent connaître cette opinion si cette opinion n'a point d'organes. » Telle est, en effet, l'origine logique de cette liberté.

La publicité de la presse est utile non seulement aux hommes politiques, mais à tous ceux qui travaillent. On ne saurait oublier que la censure française supprimait, à une certaine époque, non seulement un grand nombre de nouvelles politiques ou littéraires, mais des renseignements purement commerciaux, relatifs, par exemple, au prix des farines, des sucres ou des poivres. Les citoyens sont mis dans l'impuissance de concourir à la direction des affaires publiques s'ils ne sont exactement renseignés sur tout ce qui se passe, au dedans comme au dehors : le fabricant,

l'industriel, le commerçant se meuvent eux-mêmes dans le vide s'ils ne connaissent avec la dernière précision l'état des marchés et des récoltes, la hausse et la baisse des marchandises, les crises économiques, les lois qu'on vote ou qu'on prépare sur tous les points du globe pour entraver ou faciliter l'échange des produits bruts ou manufacturés. Une presse libre sert donc avant tout à constater les faits propres à former l'opinion générale et devient ainsi l'auxiliaire du travail national.

Après avoir constaté librement les faits, elle les apprécie à saguise; il appartient sans doute au pays de rectifier ses appréciations, de juger les jugements qu'elle porte, et l'on a souvent remarqué que l'opinion publique, en Angleterre, se laissait éclairer, mais non devancer ni dominer par les journaux. « Personne », a dit encore Chateaubriand (21 août 1824), « n'a jamais pensé à considérer un journal comme un pouvoir politique; c'est un écrit exprimant une opinion; mais, si cette opinion réunit à elle la pluralité des hommes éclairés et considérés, elle peut devenir un grand pouvoir : c'est le pouvoir de la vérité... » Ne nous faisons pas d'illusion; il n'est pas nécessaire qu'une opinion réunisse la pluralité des hommes éclairés pour devenir un grand pouvoir, et ce pouvoir n'est pas toujours celui de la vérité. Mais, quand les mœurs politiques d'un pays se sont affermies, il s'habitue aux contradictions de la presse; s'il ne sait comparer ni discerner, c'est sa faute, et Jupiter n'aide pas ceux qui ne s'aident pas eux-mêmes. Enfin la presse n'éclaire pas seulement l'opinion, elle la constate et « renvoie » souvent « au public » l'impression « qu'elle en a reçue (1) ». Les livres et les journaux ont ainsi propagé, plus d'une fois, l'idée qu'ils n'avaient pas conçue, et centuplé ses forces. Si le pays reçoit avec une faveur marquée cette impulsion qu'il avait donnée lui-même, les gouvernements et les hommes d'État savent à quoi s'en tenir; ils peuvent mesurer

(1) C'est ce que Léon FAUCHER disait de la presse anglaise dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 septembre 1836.

le chemin que certains projets ont fait dans l'esprit public et se demander jusqu'à quel point il faut lui céder ou lui résister.

La presse libre exerce, par la force des choses, une sorte de surveillance sur les pouvoirs publics. La représentation nationale doit être libre, ai-je dit plus haut ; mais la liberté n'est pas l'omnipotence. Certaines coalitions d'intérêts privés se forment dans la meilleure des Chambres ; à défaut de coalitions, des coteries s'organisent, sous tous les régimes, et peuvent accaparer ou dominer certains services publics : la presse peut dénoncer ces abus et, par suite, empêcher de grandes fautes. Il faut lire, dans « la Monarchie selon la Charte », le chapitre intitulé *Liberté de la presse par rapport aux ministres* : il est vrai qu'ils sont harcelés, vexés, inquiétés par cette liberté ; mais elle les tient en haleine, les oblige à veiller sur eux-mêmes et sur leurs auxiliaires, à prévenir les négligences, à châtier les fraudes. Un publiciste éminent (1) écrivait, naguère, que la presse aux États-Unis n'empêche ni les fraudes financières ni les méfaits des gouvernants parce que le nombre des journaux indépendants est très restreint. Mais, s'il est évident que la presse peut changer de servage, se vendant à quelque association puissante au lieu de se vendre au pouvoir, cet asservissement de certains journaux ne peut nous faire méconnaître les services que rend à la république une presse véritablement libre. Il faut bien reconnaître en outre que, dans la plupart des grandes villes, certains journaux, même aux États-Unis, puisant d'ailleurs de larges ressources dans les annonces commerciales, restent indépendants des *rings* et des monopoles financiers. Comment en serait-il autrement dans quelques États, tels que celui de New-York, où se publient à peu près huit cents journaux ? On a reproché vivement au président Grant d'avoir doté la grande République d'une presse officieuse ; mais la liberté

(1) M. C. JANNET, *Des États-Unis contemporains*, 3^e édit., p. 176.

politique eût été complètement immolée si la presse officielle n'avait été contrôlée, battue en brèche et réfutée par une autre presse. Quant tous les journaux sont aux mains du pouvoir, non seulement le pays ignore tout ce qu'on veut lui cacher, mais la presse ne voit et ne vit que par l'intermédiaire du pouvoir. Après que l'arrêté du 27 nivôse an IX eut maintenu le *Journal des Débats* au nombre des treize grands journaux qui devaient subsister, Napoléon fit connaître dans une note adressée à l'un de ses confidents à quelles conditions il le laissait vivre (1); les rédacteurs devaient non seulement être attachés au gouvernement, mais partager ses « préventions », non seulement s'abstenir de toute appréciation qui pourrait le gêner, mais enfouir toute nouvelle qui pourrait lui déplaire. Eh bien ! cette subordination même parut bientôt insuffisante, et l'État finit par s'emparer du journal. Quand la presse ne peut plus contrôler, elle obéit, et cesse d'être un élément de liberté pour devenir un instrument de domination.

Enfin la liberté de la presse est la garantie de toutes les autres. L'*habeas corpus* n'est qu'un mot si le Parlement, dans sa toute-puissance, écarte par la question préalable toute réclamation de la personne illégalement détenue. Mais, si la presse est là pour avertir le juge et pour stimuler la représentation nationale, il devient impossible de ne pas exécuter la loi. Une écrasante majorité peut être, dans les assemblées législatives, tentée, même quand elle a tort, surtout quand elle a tort, de fermer la bouche à la minorité, mais la presse indépendante est le rempart des minorités, et reste sur la brèche avec chaque citoyen pour la défense de certains droits qu'il faut soustraire aux caprices du nombre. C'est ainsi que la liberté de la presse monte la garde autour de toutes les libertés civiles ou politiques. « La publicité « veille sur les pouvoirs, disait Royer-Collard en 1822 ; « elle les éclaire, les avertit, les réprime, leur résiste : s'ils

(1) *Correspondance et relations de F. Fiévée avec Bonaparte*, t. II, p. 114.
Cf. L. VINGTAÏN, *De la liberté de la presse*, p. 32.

« se dégagent de ce frein salutaire, ils n'en ont plus aucun. » C'était tout résumer dans un mot.

Dans quelle république ou dans quelle monarchie représentative oserait-on d'ailleurs aujourd'hui proscrire la liberté de la presse? Ce ne sont pas seulement les libéraux de la Restauration qui l'envisageaient comme une « nécessité (1) », c'est l'Empereur en 1815 (2), c'est M. de Persigny dans sa lettre du 16 janvier 1868. Qu'on veuille bien jeter les yeux sur une carte d'Europe : « La presse est libre », « dit l'article 18 de la constitution belge; la censure ne « pourra jamais être établie; il ne pourra être exigé de « cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. » « Nul n'a besoin », lit-on dans la constitution des Pays-Bas (art. 8), « d'une autorisation préalable pour manifester « par la voie de la presse ses pensées ou ses opinions, sauf « la responsabilité de chacun suivant la loi. » « Tout « Prussien », ajoute la constitution du royaume de Prusse « (art. 27), « a le droit de manifester sa pensée librement « par la parole, l'écriture, l'impression et le dessin. La « censure ne peut être établie. Toute autre restriction à la « liberté de la presse ne peut avoir lieu que par mesure « législative (3). » La loi constitutionnelle autrichienne de 1867 s'exprime en ces termes : « Chacun a le droit, dans « les limites de la légalité, d'exprimer librement sa pensée « par la parole, l'écriture, la presse ou au moyen d'images. « La presse ne doit être ni soumise à la censure ni res- « treinte par le régime de l'autorisation. » En Italie, le statut fondamental du 4 mars 1848 dit brièvement : « La « presse sera libre, mais une loi en réprimera les abus (4). »

(1) Royer-Collard en 1822. Chateaubriand avait dit dès le 15 octobre 1819 : « Si l'on compte brûler la charte, rien de plus conséquent que de supprimer « la liberté de la presse; mais si l'on prétend nous laisser l'une et nous ravir « l'autre, c'est une absurdité. »

(2) Benjamin CONSTANT, *Mémoires sur les Cent-jours*, t. II, p. 24.

(3) Voir la loi d'empire du 7 mai 1874 sur la presse.

(4) A compléter par les lois du 26 février 1852, du 20 juin 1858, du 6 mai 1877.

« Tout Espagnol a le droit, d'après la constitution du
 « 30 juin 1876 (art. 13), d'émettre librement ses idées et
 « ses opinions par la parole, l'écriture, par la voie de l'im-
 « pression ou par tout autre procédé analogue, sans être
 « soumis à la censure préalable. » La charte constitu-
 tionnelle portugaise du 30 juin 1826 (art. 145) énonce une
 maxime analogue : « Chacun peut communiquer ses pensées
 « verbalement ou par écrit et les publier par la voie de
 « l'impression sans être soumis à la censure, sauf à être
 « responsable des abus qu'il commettrait dans l'exercice
 « de droit, dans les cas et les formes que la loi déter-
 « minera. » « Chacun a le droit, aux termes de la loi
 « constitutionnelle danoise (art. 86), de publier ses idées
 « par la voie de la presse », en restant toutefois responsable
 « devant les tribunaux, la censure et les autres mesures
 « préventives ne pouvant jamais être rétablies. » « Par
 « liberté de la presse », lit-on dans la constitution suédoise
 révisée, « il faut entendre le droit de tout Suédois de
 « publier des écrits sans aucun obstacle préalable de la
 « part de l'autorité publique, de ne pouvoir ensuite être
 « poursuivi à raison du contenu de ces écrits que devant
 « les tribunaux compétents et de ne pouvoir être puni pour
 « ce fait que dans le cas où le contenu en est contraire à
 « une loi formelle établie pour garantir la paix publique
 « sans empêcher la propagation des lumières. » Les consti-
 tutions grecque de 1864 et roumaine de 1866 ne se bornent
 pas à poser le principe, elles en déterminent l'application
 pour enlever au pouvoir législatif lui-même la faculté de
 restreindre l'exercice du droit conféré par le pacte fonda-
 mental (1). L'accord est donc à peu près unanime et l'état,

(1) *Constitution grecque*, art. 14. Chacun a le droit de manifester ses opinions de vive voix, par écrit et par la voie de la presse, en se conformant aux lois de l'État. La presse est libre. La censure et toute autre mesure préventive sont interdites. Est également interdite la saisie des journaux ou autres imprimés, soit avant, soit après leur publication. Est permise, à titre exceptionnel, la saisie après publication pour offense à la religion chrétienne et à la personne du roi ; mais, dans ce cas, le procureur du roi doit, dans les vingt-quatre

la composition, l'esprit de la société contemporaine dissipent à ce sujet toute équivoque : il est presque aussi difficile de supprimer, dans la plupart des États civilisés, la liberté de la presse que d'emprisonner l'air et la lumière.

De ces prémisses quelques publicistes, au premier rang desquels il faut placer Émile de Girardin, ont tiré cette conclusion : la liberté de la presse doit être illimitée.

Penser, a dit le fameux journaliste, est plus qu'une liberté, c'est une nécessité. La nécessité de penser, conséquemment de satisfaire ce besoin par la parole, par l'écriture, par l'imprimerie, existe au même titre que la nécessité de manger, de boire, de dormir, de marcher. Cette nécessité porte avec elle ses limites. Limiter la nécessité que l'homme a de raisonner n'est pas moins abusif qu'il le serait de limiter la nécessité que l'homme a de manger. On ne rationne que ceux qui ne se nourrissent pas eux-mêmes ; on rationne l'enfant, le soldat, le serviteur.

La loi dérivant de la nature de l'homme, dit-il encore, c'est de soumettre en tout et partout la puissance de la force à la puissance de l'intelligence ; c'est qu'il y ait autant de souverains sur la terre qu'il y a d'hommes ; c'est

heures après la saisie, soumettre l'affaire à la chambre du conseil et celle-ci prononcer dans le même délai sur le maintien ou la levée de la saisie, sans quoi la saisie est levée de plein droit. L'opposition contre l'ordonnance n'est permise qu'à l'éditeur de l'écrit saisi, et non au procureur du roi. Il n'est permis qu'aux citoyens grecs d'être éditeurs de journaux. — *Constitution roumaine*, art. 24. La constitution garantit à chacun la liberté de communiquer et de publier ses idées par la parole, l'écriture et la presse, chacun étant responsable de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par le code pénal, lequel sera, sous ce rapport, révisé et complété, sans restriction possible du droit lui-même et sans qu'il puisse être établi à cet égard aucune loi exceptionnelle. Les délits de presse sont justiciables du jury. La censure ni aucune autre mesure préventive pour l'apparition, la vente ou la distribution d'une publication quelconque, ne peut être rétablie. La publication d'un journal n'est soumise à aucune autorisation préalable. Il ne sera exigé aucun cautionnement des journalistes, écrivains, éditeurs, typographes et lithographes. La presse ne sera jamais soumise au régime des avertissements. Aucun journal (ou publication) ne pourra être suspendu ou supprimé. L'auteur est responsable de ses écrits ; à défaut de l'auteur, sont responsables le gérant ou l'éditeur. Tout journal doit avoir un gérant responsable jouissant des droits civils et politiques.

que l'homme se gouverne uniquement par sa raison. Or la raison est à elle-même sa propre sanction. Dès lors pourquoi lui en chercher une autre hors d'elle-même, que le tribunal se nomme Aréopage, Caïphe, Peuple, Armée, Saint-Office, Justice exceptionnelle, Jury, Police correctionnelle, Cour d'assises ?

D'ailleurs le publiciste croit que la force matérielle, quand elle entre en lutte avec la force immatérielle, finit toujours par succomber. C'est ce que prouvent la condamnation de Socrate, quatre cents ans avant la naissance de Jésus-Christ, la condamnation de Jésus-Christ, quatre cents ans après la mort de Socrate, et seize cent trois ans après cette condamnation, celle de Galilée. Ne cherchez donc plus à vous vaincre, mais à vous convaincre ; au raisonnement spécieux opposez le raisonnement irréfutable, mais non la force au raisonnement. Vous qui vous nommez Guizot, réfutez ou faites réfuter, si vous le croyez nécessaire, Lamennais, mais ne l'emprisonnez pas.

Je suis, poursuivait Girardin, pour la liberté *naturellement* limitée contre la liberté *légalement* limitée. Toute liberté *légalement* limitée n'est plus la liberté, c'est la tolérance. On peut prétendre le contraire, mais le démontrer n'est point possible.

Enfin, « si la presse peut nuire, oh ! alors, je comprends
« la nécessité d'une législation répressive ou préventive ;
« car, après tout, si vous pouvez nuire à l'État, l'État a le
« droit de se défendre... Mais la presse est impuissante
« pour nuire aussi bien que pour servir. »

Écartons d'abord ce dernier paradoxe. Quoi ! la presse ne pourrait ni servir ni nuire ! Un écrivain ne peut pas communiquer à ses lecteurs les sentiments qui l'animent ! Il noircit du papier pour des gens qu'il ne doit jamais échauffer ni convaincre ! Toutes ses paroles se perdent en l'air et s'évanouissent en fumée ! La satire Ménippée n'a pas déconsidéré la Ligue ! Les livres de Voltaire n'ont pas ébranlé la foi chrétienne au dix-huitième siècle ! Le *Contrat*

social n'a pas préparé la *Déclaration des droits de l'homme* ! La presse n'a pas, de 1814 à 1830, suscité les embarras les plus graves à la branche aînée des Bourbons et miné leur trône ! Elle n'a pas désigné Louis-Philippe aux coups d'Alibaud et de de Darnès ! Elle n'a pas fomenté la plupart des séditions qui éclatèrent après la révolution de Juillet ! Rochefort et la *Lanterne* n'ont pas porté le coup de grâce au second Empire ! La presse change, en quelques années, les idées et les passions d'une race ; elle renverse des dynasties, détruit des religions, renouvelle la face du monde : c'est jeter au bon sens public un véritable défi que la taxer d'impuissance.

Il faut encore écarter cet autre sophisme qui transforme en un régime de simple tolérance tout régime de liberté réglée. Il n'est pas de droit humain qui n'ait des frontières. Est-ce que la propriété cesse d'être un droit parce que notre code civil défend d'en faire un usage prohibé par les lois et les règlements ? L'homme est placé sous le régime de la tolérance quand on le laisse faire ce qu'on pourrait lui défendre ; il est placé sous le régime du droit quand il sait tout ce qu'il peut faire et qu'il le fait impunément. Mais il ne peut tout faire impunément ! D'accord, puisque l'homme a des devoirs ; mais cela ne change ni le sens des mots ni la nature des choses.

Je n'entends pas dire qu'il n'y ait rien à glaner dans ces plaidoyers éloquentes pour une liberté sans limites. Émile de Girardin n'a pas prêché dans le désert en demandant aux pouvoirs publics de ne pas chercher à mettre hors de combat, à coup de jugements et de pénalités, ce qu'il nomme « la force immatérielle », et son raisonnement serait plausible s'il ne s'agissait que de faire prévaloir une thèse contre une autre thèse. Mais c'est faire dévier le débat que de représenter indistinctement le pouvoir et le journal poursuivis comme deux interlocuteurs dont l'un, pouvant réfuter l'autre, aime mieux répondre aux arguments gênants par un coup de pistolet. Il y a, comme l'ont montré successive-

ment, avec une grande force, Benjamin Constant et M. Émile Ollivier (1), des écrits qui sont des actes. Il ne suffit pas de constater que l'inculpé ne s'est pas aposté derrière une barricade et n'a pas déparé les rues pour conclure qu'il était « dans l'exercice de son droit (2) » et que la société ne peut rien contre lui, si la manifestation de son opinion devait conduire certains lecteurs à faire la besogne qu'il ne fait pas lui-même. Provoquer les autres à certains crimes, c'est y coopérer : il serait étrange que cette proposition cessât d'être une vérité dès que la provocation serait faite par la voie de la presse. Le système de l'impunité repose sur deux erreurs capitales.

La première consiste à méconnaître que le droit du publiciste est limité par le droit d'autrui. Sous prétexte que l'homme a « l'entière liberté de se mouvoir intellectuellement », qu'il doit « produire et porter des idées » comme le grain de blé produit et porte des épis, un journal annonce faussement qu'une honnête mère de famille a quitté le domicile conjugal en compagnie d'un ténor, ou qu'un ministre a pillé la caisse publique, ou qu'un banquier dépose son bilan. Un droit est violé par l'abus d'un droit. Auquel des deux la société doit-elle porter secours ? Qu'elle laisse dire et faire, dira-t-on ; les calomnies tombent d'elles-mêmes et l'on saura bientôt à quoi s'en tenir. C'est une erreur, et l'honneur de cette femme, la probité de ce ministre, la solvabilité de ce banquier vont être au moins discutés. Répondez, dira-t-on encore ; mais tous ceux qui lurent le premier article ne liront pas le second, et l'on peut insinuer, d'ailleurs, soit que la réponse est payée, soit qu'« il n'y a pas de « fumée sans feu », soit qu'on tente d'étouffer la vérité. Puis, quand l'agresseur s'en tire à si bon compte, il recommence : si le diffamateur n'est pas puni, la diffamation devient un métier profitable, et chacun peut être incessam-

(1) Dans un remarquable article publié par le *Correspondant* du 10 juin 1892.

(2) E. DE GIRARDIN, *Le droit*, 2^e édit., p. 12.

ment atteint dans ce qu'il a de plus cher. Voilà pour les intérêts privés.

Mais nous n'avons pas seulement des devoirs envers les individus. Un journal désigne au pillage un certain nombre de maisons ou de boutiques ; il convoque des sectaires pour tel jour, à telle heure, sur une place publique et les pousse à l'assaut du Palais-Bourbon, il provoque des grévistes à suspendre par la violence, dans une usine ou dans un atelier, le travail de leurs camarades et leur signale les moyens d'entraver l'action de la force publique. En quelques heures, la république est en péril : alors même que la provocation ne serait pas suivie d'effet, on s'alarme, les magasins se ferment, les hôtels se vident, les fonds publics baissent ; mais, si l'attentat à commettre est en effet commis, on s'apercevra sans doute, sur les ruines de la patrie, qu'il ne suffit pas toujours d'opposer des phrases aux phrases. Il faut alors, pour réclamer l'impunité du journal, bouleverser les principes fondamentaux du droit pénal, abolir les règles élémentaires de la complicité (1), proclamer qu'il n'existe plus de crimes contre la chose publique dès qu'ils ont été commis par la voie de la presse.

C'est la seconde erreur dans laquelle tombent les partisans de l'impunité. « Le journalisme », lit-on dans un article célèbre publié sans signature dans la *Presse* du 18 mai 1839 (2), « voilà le pape et l'empereur de notre temps ! » « voilà l'héritier de l'ancienne monarchie abattue le 21 janvier ; car nos pères, qui croyaient avoir placé la Révolution sur le trône, n'y ont placé que le journalisme. » Il ne faut, à aucun prix, que cette boutade devienne une vérité. Je diffame ou je calomnie un de mes concitoyens dans une

(1) M. F. GIRAudeau a relevé, dans son livre sur *La presse périodique* (Paris, Dentu, 1867), cette phrase empruntée à la *Presse* du 14 mai 1839 : « Si un particulier se met à la tête de quatre hommes pour attaquer la société, il sera déclaré coupable d'attentat, et s'il se met à la tête de vingt mille, de cent mille abonnés, la société n'aura rien à lui dire ! » On sait que la *Presse* était le journal d'Émile de Girardin.

(2) F. GIRAudeau, *ibid.*, p. 139.

assemblée d'actionnaires ou dans une réunion électorale, et je suis poursuivi sans qu'une seule protestation s'élève; je reproduis, le lendemain, la même imputation dans un journal, je la fais tirer à cent mille exemplaires, et mon délit serait privilégié! Ce serait absurde. Il est établi, je le suppose, que, mettant la plume à la main pour conseiller soit un meurtre politique, soit une insurrection à main armée, j'ai mis par là même un fusil dans la main de l'assassin ou de l'émeutier. Celui-ci serait traduit devant les tribunaux de répression et je ne le serais pas! Pourquoi? sous quel prétexte abriter cette inconséquence? Il ne s'agit pas ici de bâillonner la « force immatérielle », c'est-à-dire une puissance intellectuelle ou scientifique, et la confusion n'est pas possible. Il y a, dans le *Traité des délits et des peines*, de Beccaria, un chapitre intitulé : « Des châtimens des nobles », dans lequel l'illustre publiciste revendique avec une autorité singulière l'égalité dans l'administration de la justice pénale. Elle est, sur ce point, « au moins aussi précieuse qu'en fait d'impôt », lit-on dans le cahier du clergé d'Auxerre aux États généraux de 1789. Ce principe s'applique aux journalistes comme aux gentilshommes. Personne n'est au-dessus du droit commun.

Mais comment limiter la liberté de la presse? Faut-il prévenir ou réprimer? La répression doit-elle être administrative ou judiciaire?

Le régime préventif ne subsiste que dans un petit nombre de pays civilisés. Par exemple, en Russie, l'oukase de 1865 n'exempte de l'autorisation préalable que les ouvrages originaux ayant au moins dix feuilles d'impression et les traductions n'en ayant pas moins de vingt, les publications des sociétés savantes, les éditions et les traductions des langues anciennes. Les volumes mêmes qui peuvent paraître sans le visa des censeurs doivent être déposés entre leurs mains avant la mise en vente et peuvent être saisis par leur ordre. De 1865 à 1872, les tribunaux décidaient s'il y avait lieu de maintenir la saisie. Un oukase de 1872 transporta cette

attribution au comité des ministres (1). En outre, la presse périodique est soumise à la censure dans toutes les villes de province. Dès le 31 mai 1867, une ordonnance spéciale à la Finlande y avait appliqué ce régime préventif à toute espèce d'écrits, remplaçant une loi votée deux ans plus tôt, à titre d'essai, par la Diète. En Turquie, d'après la loi du 9 djémazul-ewel 1305 (23 janvier 1888), non seulement l'autorisation du gouvernement est nécessaire pour ouvrir une imprimerie ou une librairie, mais nul ne peut soit imprimer, soit éditer un ouvrage quelconque sans la permission des censeurs. Il est vrai que ces pays ne possèdent pas la liberté politique. L'expérience faite en France, sous la Restauration, a tué la censure dans la plupart des États européens. Très habilement attaquée, très maladroitement exercée, plus maladroitement défendue, criblée de traits acérés par une légion de brillants polémistes dont plusieurs combattaient au premier rang parmi les défenseurs du trône, la censure avait été, chez nous, promptement réduite aux abois; on épiait toutes ses fautes, on signalait ses pudeurs grotesques, ses mesquines rancunes, ses taquineries puérides; les journaux lui jouaient leurs plus vilains tours, par exemple en remplaçant par de grands espaces blancs les passages supprimés et, comme ils faisaient rire aux dépens de ces surveillants débonnaires, avaient le dernier mot. La censure n'existe donc plus chez nous qu'à l'état de souvenir historique, comme ces droits de *queuage* et de *remuage* auxquels Chateaubriand l'avait malicieusement comparée (2).

Aussi le prince-président se garda-t-il, en 1852, d'exhumer ce cadavre. Le système des avertissements, des suspensions et des suppressions administratives fut autrement efficace. La presse ne le ridiculisa point, car elle ne se sentait pas la plus forte, et le persiflage n'eût pas longtemps duré.

(1) Sans préjudice des poursuites judiciaires qui peuvent être intentées contre les auteurs, les éditeurs ou les imprimeurs.

(2) Dans sa brochure intitulée : *Marche et effets de la censure*.

L'Égypte sentit tout le parti qu'on pouvait tirer d'un mécanisme aussi parfait et se l'appropriâ le 5 *moharrem* 1208 (26 novembre 1881) (1). Mais ce n'est pas, à proprement parler, limiter la liberté de la presse que de permettre soit au ministre de l'intérieur, soit au chef de l'État, de suspendre ou de supprimer administrativement une feuille périodique. Sous un semblable régime, la presse ne sait pas même jusqu'où va son droit de contrôle; elle est placée sous la main d'un pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement n'a de comptes à rendre à personne; il n'use pas de ce pouvoir à l'occasion d'un fait délictueux prévu par une loi, mais, le cas échéant, parce que les intentions l'effarouchent ou parce que la marche générale d'un journal ne lui paraît pas de tout point conforme à sa propre politique; en un mot, il suspend parce qu'il suspend, il supprime parce qu'il supprime : c'est la négation même de la liberté (2).

Est-ce à dire qu'on ne doive pas appliquer à des maux extraordinaires un remède extraordinaire, et que les garanties du droit commun ne puissent pas être suspendues dans un péril urgent (3)? Non, sans doute, et nous ne sommes pas de ceux qui disent tranquillement : Périssent la patrie plutôt qu'un principe! La guerre est déclarée; on peut craindre que l'ennemi ne soit renseigné sur nos préparatifs ou sur nos opérations par les indiscrétions ou par les imprudences de certains journaux : il serait absurde que le gouvernement n'eût pas le droit de les réduire immédiatement au silence. Une insurrection violente éclate, ébranle tout et menace tout : il serait absurde de sacrifier au droit,

(1) En Russie, à Pétersbourg et à Moscou, la presse périodique a le choix entre le régime des avertissements et la censure. Revues ou journaux, les principales feuilles se sont décidées pour le droit de paraître sans l'estampille administrative. On ne peut d'ailleurs user de ce droit qu'en payant un cautionnement de 2,500 roubles.

(2) Nous n'insistons pas sur un système bizarre, isolé dans la loi espagnole du 26 juillet 1883. D'après cette loi, certaines infractions sont réprimées administrativement; mais un recours est ouvert contre ces décisions administratives devant le juge d'instruction.

(3) Voir sur ce point l'article précité de M. Ém. Ollivier.

même respectable, de quelques individus l'intérêt suprême de toute la nation. Ce n'est pas à dire qu'il faille permettre aux gouvernements de s'élever au-dessus des lois, et les lois elles-mêmes doivent prévoir, en vue du salut public, ces dérogations au droit commun. Le vrai, comme le disait naguère M. Émile Ollivier, est d'avoir deux règles, l'une pour la santé, l'autre pour la maladie. L'imprévoyance du législateur mit, aux journées de juin 1848, l'Assemblée nationale et le général Cavaignac dans une situation critique. On fit bien de combler cette lacune et d'autoriser, par la loi du 9 août 1849, l'autorité militaire à interdire, l'état de siège aussitôt proclamé, les publications qu'elle jugerait de nature à exciter ou à entretenir le désordre (1). Nous ne proposons pas comme des modèles les constitutions votées en 1879 soit par la Californie, soit par la Louisiane, qui défendent expressément à la législature non seulement de supprimer, mais de restreindre en aucun cas la liberté de la presse.

Ce qu'il faut à la presse, c'est une juridiction qui juge. Ne plaçons pas, disais-je, les écrivains et les journalistes au-dessus du droit commun; mais par quel motif les placer au-dessous du droit commun? Dans un pays libre, la presse ne peut pas être frappée sans être entendue, ni pour un fait que n'ont pas prévu les lois : c'est dire qu'elle ne peut être frappée tant qu'elle n'est pas *légalement* punissable. Il appartient donc au pouvoir judiciaire de vérifier si l'*écrit* tombe sous le coup d'une loi pénale. Mais à quelle branche du pouvoir judiciaire?

Les gouvernements modernes ne s'entendent pas sur ce dernier point. C'est ainsi qu'en Espagne tous les délits de presse sont portés devant un tribunal composé d'un prési-

(1) D'après l'art. 25 de la constitution danoise, le roi, dans les cas particulièrement urgents, peut, durant l'intervalle des sessions du Rigsdag, décréter des lois provisoires qui toutefois ne pourront être contraires à la loi constitutionnelle et devront toujours être présentées à la session suivante du Rigsdag. C'est ainsi que le gouvernement royal promulgua le 13 août 1886 une loi provisoire restreignant la liberté de la presse.

dent de chambre et de deux magistrats du tribunal dans le ressort duquel le journal est publié (1). Au Portugal, un décret du 29 mars 1890 enlève aux cours d'assises et rend aux tribunaux correctionnels le jugement des délits d'injure, d'outrage et de diffamation commis par la voie de la presse contre le roi, les ministres, les membres des deux Chambres, les fonctionnaires publics, les dépositaires ou agents de l'autorité publique et toutes personnes chargées d'un service ou d'un mandat public. Dans les Pays-Bas, où les journaux ne sont soumis ni à l'autorisation préalable, ni au cautionnement, ni au timbre, les crimes et les délits de presse sont déférés aux tribunaux ordinaires. Tel est le mécanisme de de la loi serbe (30 janvier 1891). On sait aussi que le parlement fédéral, en votant le code d'organisation judiciaire de l'empire d'Allemagne (décembre 1876), refusa, par 198 voix contre 146, d'attribuer au jury le jugement des délits de presse, et que la loi du 27 janvier 1877 se borne à dire : « Ne sont pas abrogées les lois locales actuellement en « vigueur sur la compétence des cours d'assises en matière « d'actes punissables commis par la voie de la presse », limitant ainsi l'exception aux pays dans lesquels le jury, à cette date, exerçait cette attribution : Bade, Bavière, Oldenburg, Wurtemberg, et défendant implicitement à tout autre État de soumettre les délits de presse au jury. Au contraire, en Suède, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1812 donne le jugement des délits de presse au jury, qui n'a jamais reçu d'autre attribution dans ce royaume. L'Angleterre, la Belgique, l'Italie reconnaissent également la compétence du jury. Le même principe fut non seulement posé, mais poussé, dans l'application, jusqu'à son extrême limite par la loi française de 1881.

Il est incontestable que nous cessons d'appliquer, en faveur des journaux, les principes de l'organisation judiciaire française, puisque les crimes seuls, en France, sont

(1) Voir le titre VI de la loi du 8 janvier 1879, intitulé : *Des tribunaux de presse*.

jugés par les cours d'assises et que les simples délits sont déferés aux tribunaux correctionnels. C'est ce que faisait ressortir dans son exposé des motifs le législateur de 1868, à l'époque où le second Empire remplaça le régime administratif par la juridiction des tribunaux ordinaires : « Le « jury, juridiction légitime pour les crimes, disait-il, ne « saurait avoir compétence pour les délits. Une semblable « attribution créerait, à vrai dire, un privilège de juridic- « tion. Lorsque les délits de tous les citoyens ne sont jamais « déferés au jury, où serait la raison de l'exception pour le « délit commis par le journaliste? » Mais l'esprit français rompit, dans cette circonstance, avec son goût invétéré de la symétrie législative. La loi de 1868 n'était pas encore promulguée qu'on affectait d'envisager le jury comme « la « juridiction naturelle et efficace de la presse ». En 1871, tout le monde fut d'accord pour « rendre purement et sim- « plement au jury ce que le décret dictatorial de 1852 lui « avait enlevé (1) ». Tel est encore aujourd'hui le mouve- ment général des idées. Plusieurs grands journaux ont, depuis quelques années, malmené le jury, lui reprochant vertement ses inconséquences, ses attendrissements et même quelquefois sa lâcheté dans l'exercice de ses fonctions ordinaires : que dis-je? les « criminalistes de l'avenir », ceux qui prétendent construire l'édifice de la science moderne sur les débris des « préjugés métaphysiques », ont traité cette institution de « prud'hommesque », la comparant ironiquement à la garde nationale, et proposé de l'enterrer au plus vite. Je faisais naguère observer (2) que l'école anthropologique, en se précipitant sur le jury, pris comme juge des crimes de droit commun, n'a pas, ou peu s'en faut, de courant à remonter : il n'en serait pas de même dès qu'elle voudrait poursuivre son expédition contre le jury, pris comme juge de la presse.

(1) Travaux préparatoires de la loi du 15 avril 1871. Rapport de M. le duc de Broglie.

(2) Voir, dans mes *Questions sociales et politiques*, l'article intitulé : *Crimes et peines*.

Le jury jugeant les délits de presse, c'est d'abord, aux yeux des publicistes français, le peuple souverain participant directement à l'administration des affaires publiques. Si, comme l'a dit Tocqueville (1), l'homme qui juge ordinairement au criminel est réellement le maître de la société; si, par conséquent, l'institution du jury, donnant au peuple un droit général de contrôle sur les actions des citoyens, met la direction de la société dans la main du peuple, cette proposition prend une évidence saisissante dès qu'il s'agit d'exercer ce contrôle sur la presse, organe de l'opinion, puissance essentiellement politique. Le jury jugeant la presse, a dit encore Prévost-Paradol, nous offre le noble et rassurant spectacle de la nation réglant elle-même sa liberté et veillant sur son repos. On enseigne donc, en général, que le jury forme la partie de la nation chargée d'assurer l'exécution des lois sur la presse comme les Chambres sont la partie de la nation chargée de les voter. Presque tout le monde s'accorde à le considérer, au moins dans cette partie de ses attributions, comme un mode de la souveraineté populaire, et c'est sa première raison d'être.

Nos publicistes remarquent, en second lieu, que les infractions à la loi commises par la voie de la presse sont d'une nature essentiellement mobile, et qu'il n'est pas loisible au législateur de les définir avec précision ni au juge de les reconnaître à des caractères parfaitement certains. L'intention de l'écrivain, les circonstances au milieu desquelles son écrit paraît doivent être prises en considération presque autant que le fait lui-même. Il y a là une appréciation très délicate sur laquelle les règles de la jurisprudence seront toujours muettes, tandis que l'opinion du public éclairé se trompe rarement. C'est donc de l'opinion que la presse est vraiment justiciable, et le jury, pris dans la masse des citoyens, est l'organe naturel de cette opinion commune (2).

(1) *Démocratie en Amérique*, t. II, ch. VIII.

(2) Voir le rapport fait à l'Assemblée nationale, le 10 avril 1871, par M. le duc de Broglie,

Ces deux propositions reposent sur un fondement sérieux, et l'on peut se demander néanmoins, après M. Thiers (1), s'il n'y a pas, surtout dans la première, une part faite à la rhétorique. Quand les Chambres font des lois sur la presse, elles s'acquittent de la tâche que leur ont confiée les électeurs et leur vote peut être regardé comme l'expression de la volonté nationale; mais, outre que la liste générale des jurés ne coïncide presque jamais avec celle des électeurs, rien ne permet de présumer que le vote de douze jurés, appelés par le sort à statuer sur la culpabilité d'un écrivain, soit aussi l'expression de cette volonté. Ces jurés n'appartiennent pas nécessairement au parti qui prévaut et gouverne : peut-être ne représentent-ils pas la majorité de la nation et ne se soucient-ils même, en aucune façon, de la représenter. Républicaine aujourd'hui, demain royaliste ou bonapartiste, la majorité du jury peut changer dix fois dans dix affaires. Chacun des jurés se laisse assurément imprégner des idées qui l'enveloppent, prête volontiers l'oreille aux bruits du dehors et reçoit aisément l'avis que lui donne son journal. Mais toutes les communes d'un même département, tous les quartiers d'une même ville ne sont pas d'accord et les différents journaux embrassent, en général, sur une même question, des avis opposés. Où est l'« opinion publique » du jour du jugement, qui ne ressemble pas à celle d'hier et qui se transformera peut-être dans quarante-huit heures? Comment être assuré que le jury, formé de tant d'éléments divers, sera l'organe véritable de cette opinion commune, si prompt à s'évanouir et si difficilement saisissable?

Ce qui rehausse, dans cet ordre d'idées, l'institution du jury, c'est qu'il est, de toutes les juridictions, la moins dépendante des pouvoirs publics. On s'aperçoit bien quel-

(1) Dans la discussion des lois de septembre 1835 : « On dit, messieurs, que le jury, c'est le pays, c'est la juridiction du pays. Les partis aiment à se créer de grands mots pédantesques avec lesquels ils veulent écraser la vérité... »

quefois dans notre pays des dangers qu'une presse ardente à semer la haine ou la discorde, à propager les idées de révolte et de destruction, peut faire courir à la société; mais c'est seulement, en général, quand cette polémique a porté tous ses fruits, c'est-à-dire quand le mal est fait. Jusque-là ce qu'on craint par-dessus tout, c'est que le pouvoir ne soit juge et partie dans les procès de presse. C'est pourquoi rien n'est plus difficile que d'en confier le jugement à des fonctionnaires, même aux fonctionnaires inamovibles de l'ordre judiciaire. A ce point de vue, le jury l'emporte sur toute autre juridiction. Les Tudors envoyaient en prison les jurés qui ne voulaient pas condamner; cela prouve que le jury de l'Angleterre était capable de résister même aux Tudors.

Mais peut-être n'a-t-on pas assez remarqué que le jury, s'il échappe au joug du pouvoir, en subit un autre. Organe naturel de l'opinion ou réputé tel, comment espérer qu'il ne se laissera pas subjugué par elle? On compte assurément sur un jury qui possède, selon la formule de Prévost-Paradol, le « sentiment exact et ferme de la *justice relative* et de l'opportunité variable de la répression en matière de presse », ce qui signifie que le jury modèle ferait une part à la justice (relative), une autre à l'opinion. Mais qu'il est difficile de faire à l'opinion cette part! On ne songe, en général, dans les nombreuses variations brodées sur ce thème, qu'à l'opinion clémente, aimable, messagère de paix et d'oubli, prompte à tempérer les ardeurs du pouvoir comme à corriger la sévérité des lois. Mais l'opinion publique a ses jours de haine et de fureur : après avoir encouragé certains excès, elle se dégoûte de son propre ouvrage et demande, sans se douter de son inconséquence, une vengeance inexorable. Veut-on que le juge de la presse partage ces emportements et ces réactions? Non, sans doute : il faudra donc que cet « organe naturel » de l'opinion se place au-dessus d'elle et sache, au besoin, se brouiller avec elle. C'est beaucoup demander. On n'exige pas non plus, sans nul doute, que ce même tribunal cède à quelque mouvement d'opinion factice

fomenté par une coalition d'intérêts et propagé par quelques feuilles vénales. Il faudra donc encore que le jury, s'il ne veut être dupe ou complice, interroge, discerne et réclame des comptes. Encore une fois, c'est beaucoup demander.

On a cherché plus d'une fois, quand on n'espérait pas pouvoir entraîner ou convaincre le jury, à l'intimider. Dans les premières années qui suivirent la révolution de Juillet, les jurés un peu trop fermes voyaient leurs noms livrés à la publicité tous les jours pendant plusieurs mois, « attachés, comme disaient les *Cancans de Bérard*, à un nouveau pilori, index vengeur de la liberté » ; rien n'y manquait pas même leur demeure écrite en gros caractères, « comme pour mieux montrer le chemin du crime (1) ». Il n'y a pas bien longtemps que de semblables menaces ont été proférées dans certains procès politiques, et que les jurés de la Seine, en dépit d'éloquentes adjurations, se sont laissés gagner par la peur. Il ne faut pas s'en étonner outre mesure ; on improvise plus facilement des juges que des héros : ces gens qu'on arrache à leurs occupations quotidiennes, à leur boutique, à leur maison de banque, ne sont affermis dans le devoir ni par les traditions des vieux corps judiciaires, ni par l'exemple de leurs pairs, ni par l'ancienne pratique de certaines vertus professionnelles : mis à de trop rudes épreuves, leur courage civil doit chanceler, et chancelle quelquefois.

C'est pourquoi la répression est toujours incertaine, quelle que soit la gravité des infractions, quel que soit le péril public. On a souvent cité cette phrase d'Anselme Petetin : « J'eus treize procès ; j'en gagnai douze : j'en perdus un par une méprise de récusation. » Ce n'était pas une exception. Sous la monarchie de Juillet, les journaux purent, sans que le jury consentit à les arrêter, attribuer de fausses lettres au roi, l'accuser de tous les crimes imaginables, traiter Louis-Philippe de « chenapan » et M. Thiers de « voleur », pous-

(1) Exposé des motifs des lois de septembre 1835.

ser ouvertement au régicide et à l'insurrection, etc. De semblables défaillances se sont produites en Bavière, en Italie, etc. (1). Aussi, dans la plupart des États européens, quand l'inefficacité de la répression pénale inspire des craintes sérieuses aux pouvoirs publics, commence-t-on par restreindre cette attribution du jury. C'est ce qu'on a fait en Portugal, disions-nous, au mois de mars 1890. C'est ce qu'on vient de faire en France, au mois de mars 1893. Notre loi de juillet 1881 déférait à la cour d'assises les offenses commises publiquement envers les chefs d'État étrangers, l'outrage commis publiquement envers les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires, envoyés, chargés d'affaires ou autres agents diplomatiques accrédités près du gouvernement de la République. On sentit qu'il y aurait un danger véritable à laisser impunis, dans l'état actuel de l'Europe, de semblables délits et le Parlement français en transféra le jugement aux tribunaux correctionnels. Pourquoi ? Parce que le jury n'était pas « sûr » et qu'on le sentait incapable de réprimer, à un moment donné, l'offense avérée, l'outrage avéré.

Proposez-vous donc, dira-t-on, de soustraire tous les délits de presse à la juridiction du jury ? Tel n'est pas notre dessein. Mais il nous a répugné de marcher dans les sentiers battus et de répéter certaines banalités. Il a semblé, dans les dernières années du second Empire, que cette juridiction fût l'idéal sans tache et sans reproche, parce que la presse supportait impatiemment, à cette époque, un régime plus sévère. Mais il est aisé de mettre aujourd'hui les choses à leur vrai point de vue : cette juridiction peut être nécessaire ; elle n'en est pas moins défectueuse.

Aussi comprenons-nous, sans nous y associer complètement, le projet de réforme législative que M. Émile Ollivier a développé naguère avec une grande hauteur de vues et un grand éclat de style. Une *opinion*, de quelque manière

(1) Voir l'étude précitée de M. Giraudeau sur *la Presse périodique*, p. 67.

qu'elle se produise, a dit cet homme d'État, est inviolable. A un acte on oppose un acte ; à une opinion on n'oppose qu'une opinion : l'acte, on le punit ou on le récompense ; l'opinion, on l'approuve ou on la réfute. Lutter par des lois pénales contre l'essor de la pensée, c'est ressembler à l'insensé qui fermerait les portes de son parc pour empêcher les oiseaux de s'envoler. Les législateurs diront-ils que leur principale mission est de réprimer l'erreur ? Mais qui nous démontre que ce qu'ils considèrent comme la vérité n'est pas l'erreur ? On doit à la vérité la protection qu'on refuse à l'erreur ; mais à l'erreur, autant qu'à la vérité, on doit la liberté. Toutefois une théorie non moins fondamentale que la liberté de la presse est celle qui attache à tout acte une responsabilité, à tout acte coupable une responsabilité pénale, et l'on ne saurait soustraire les journaux à cette loi générale qui ne comporte aucune exception dans aucun des ordres de l'activité humaine. Dès qu'ils sortent du domaine de la pensée pure, qu'ils cessent d'exprimer des opinions pour accomplir des actes, ils doivent encourir la responsabilité à laquelle les actes quelconques sont soumis. Donc il faut toujours punir, à titre de complicité, la provocation directe à commettre des actes qualifiés crimes ou délits, suivie d'effet, la provocation directe à commettre les mêmes actes, même non suivie d'effet. En outre il y a lieu d'interdire absolument une imputation quelconque, vraie ou fausse, relative à la vie privée, parce que les actions des particuliers n'appartiennent pas au public. Cela ne suffit pas. Si l'imputation relative à la vie privée a un caractère déshonorant et s'il existe un intérêt quelconque à la convaincre de fausseté, la personne lésée pourra, ne se contentant pas de la disposition qui protège la vie privée, porter une plainte en calomnie et mettre le journaliste en demeure d'apporter la preuve des faits. Toute expression outrageante, terme de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait, est une injure punissable : lorsque l'injure est adressée à une personne exerçant des fonctions publiques,

elle constitue un outrage également punissable. Les infractions de presse n'étant plus que des délits de droit commun, les dispositions qui les répriment seront insérées dans le Code pénal commun. Enfin il n'est plus question du jury. Pourquoi, dit à ce sujet M. Émile Ollivier, les journalistes coupables de délits de droit commun ne seraient-ils pas soumis aux tribunaux du droit commun? Pourquoi leur donnerait-on un juge exceptionnel? Le jury, en matière de presse, n'avait été introduit, même pour les simples délits, que parce que les délits de presse étaient nécessairement arbitraires; c'était le palliatif à un mal. Le mal détruit par l'abolition des « délits de presse », à quoi bon le palliatif? Il faut avouer que ce système est très fortement coordonné.

Mais d'abord on ne saurait l'appliquer aux nombreux États qui maintiennent encore ces « délits d'opinion » dont la définition exacte est, dans l'opinion des publicistes français, à peu près impossible, et qu'on ne peut apprécier sans distinguer, dans chaque cas particulier, entre l'usage et l'abus de la liberté. Par exemple, en Espagne, constituent des délits de presse, d'après la loi de 1879, le fait de tourner en ridicule non seulement les dogmes de la religion catholique, son culte ou ses ministres, mais encore la morale chrétienne; l'offense, *en dehors des cas prévus par le Code pénal*, à la personne inviolable du roi au moyen d'allusions irrespectueuses, soit directes, soit indirectes, à ses actes et à ses opinions; le fait de propager des doctrines et des maximes qui tendent à le supposer responsable ou qui contiennent en quelque manière la méconnaissance de ses droits, dignités ou prérogatives; la proclamation de maximes ou de doctrines contraires au régime de la monarchie constitutionnelle; le fait d'encourager en quelque manière les espérances des ennemis de la paix publique ou d'exposer des doctrines qui tendent à exciter certaines classes contre d'autres; le fait de tourner en ridicule les assemblées législatives ou quelqu'une de leurs commissions, etc. Le Code

pénal allemand punit aussi (1) ceux qui portent atteinte à la paix publique en excitant publiquement à des violences les diverses classes de la société les unes contre les autres. Si l'on arrivait à modifier les règles de compétence qui, jusqu'à présent, ont prévalu soit dans la monarchie espagnole, soit dans l'empire d'Allemagne, il serait bien difficile de ne pas déférer au jury ces diverses infractions. Mais, en Angleterre même, le *libelle séditieux* est puni de l'amende ou de la prison ou des deux peines à la fois, et tout écrit contenant une critique *calculée* pour aliéner l'affection du peuple en cherchant à lui inspirer le mépris du gouvernement (2) est réputé séditieux. On punit de même en Belgique « quiconque aura *méchamment* et publiquement *attaqué* la « force obligatoire des lois », « quiconque aura *méchamment* « et publiquement *attaqué* soit l'autorité constitutionnelle « du roi, soit l'inviolabilité de sa personne, soit les droits « constitutionnels de sa dynastie, soit les droits ou l'auto- « rité des Chambres ». Le Code pénal hongrois envoie dans une prison d'État celui qui, par la voie de la presse, attaque l'inviolabilité de la personne du roi, l'ordre légal de la succession au trône, la forme constitutionnelle du gouvernement, la force obligatoire de la loi, ou même celui qui « fait de l'agitation (3) » contre les dispositions particulières de la constitution, contre l'union avec l'autre État de la monarchie, contre la communauté politique existant entre les pays qui composent l'État hongrois ou contre les droits légaux du roi, de la diète, des commissions de la diète ou des délégations. En Italie, la loi sur la presse (4) prévoit et punit l'*offense* à la personne du roi, à la religion et à la

(1) Art. 130. Conf. art. 23 de la loi du 7 mai 1874 sur la presse.

(2) C'est la formule même de lord Ellenborough.

(3) On a soutenu, dans la discussion du code hongrois, que cet article 173 empêchait la critique des institutions politiques et portait une grave atteinte à la liberté de la presse : la Chambre des députés, touchée de ces critiques, a remplacé le mot *izgat* (excite) par le mot *lazit* (fait de l'agitation).

(4) La loi sarde du 26 mars 1848 modifiée le 20 juin 1858 est devenue loi générale.

morale, les *attaques* contre l'autorité constitutionnelle du roi et des Chambres, la provocation au mépris des lois et à la haine entre les diverses classes de citoyens; le Code pénal de 1889 frappe en outre de peines corporelles et pécuniaires quiconque « vilipende » publiquement le Sénat ou la Chambre des députés, quiconque fait remonter au roi le blâme ou la responsabilité des actes de son gouvernement, etc. Or il serait impolitique de déférer aux tribunaux ordinaires la plupart de ces délits, qui ne peuvent être jugés sans qu'on laisse une assez large place à l'arbitraire du juge.

Par exemple, il est malaisé de savoir où commence, où finit la provocation au mépris des lois ou à la haine entre les diverses classes de citoyens. Ce n'est pas que le juge ordinaire ne soit, comme un autre mortel, à même de chercher l'élément immatériel du délit en dehors des textes législatifs, et l'habitude de rendre la justice n'a pas, à ce point, fermé ses yeux à la lumière qui éclaire tous les hommes. Ainsi que le signalait en 1868 l'exposé des motifs de la loi française, il est apte à discerner, dans les procès ordinaires en dénonciation calomnieuse ou en diffamation, le préjudice, l'intention, la portée de l'attaque, l'état des esprits qui l'aggrave ou qui l'excuse, et ne perd pas subitement ces facultés parce que les poursuites dirigées contre la presse ont soit une apparence, soit même un caractère politique. Mais convient-il de laisser au magistrat nommé par le pouvoir exécutif la tâche de déterminer où commence l'inviolabilité de ce pouvoir et où s'arrête la liberté de la presse? Il suffit, en pareille matière, qu'un juge soit dépendant pour que tous deviennent suspects. Si nous supposons même qu'une série de ministres irréprochables ait préféré sans interruption, dans le recrutement de la magistrature, les plus indépendants aux plus dévoués, comment persuader au gros des justiciables que cette magistrature ne confond pas la cause du gouvernement et la sienne? Ce mot n'est-il pas de lord Cambden : « Si l'on voulait écouter la doctrine des « juges sur la liberté de la presse, c'en serait bientôt fait de

« ce rempart de toutes les libertés publiques » ? Il s'agissait pourtant de ces juges anglais, dont on proclame à l'envi, dans tout le Royaume-Uni, l'indéfectible impartialité. Que serait-ce donc dans notre pays où la magistrature, secouée par les dernières révolutions, est aussi mollement défendue que vigoureusement attaquée ? où des centaines de journaux l'accusent incessamment de complaisance et jettent des soupçons sur ses intentions les plus pures ? La seule idée qu'en prononçant des condamnations contre des écrits ou des journaux, a dit M. le duc de Broglie (1), les juges se font l'instrument de l'intérêt ou de la passion politique du gouvernement, jette sur toute la magistrature un vernis de déconsidération qui infirme la valeur morale de ses arrêts, non seulement en matière de presse, mais en toute autre. Il avait suffi de deux années, en effet, pour que cette magistrature, investie, en 1868, d'une attribution si dangereuse, fût atteinte dans son prestige et chancelât dans l'opinion publique.

Abandonnons donc au jury, puisqu'il ne faut jamais aller qu'à l'utile et au possible, tous les délits d'opinion, s'il en subsiste, et rapprochons-nous d'abord avec toute l'ardeur possible de ce but idéal : la suppression des délits d'opinion. Mais peut-on se flatter de les faire entièrement disparaître ? Exclura-t-on par exemple de cette liste la provocation, non suivie d'effet, à commettre certains délits politiques (2) ? Notre loi de 1881, qui voulait la restreindre le plus possible, n'a pas cru pouvoir se dispenser, et nous le comprenons sans peine, de prévoir l'*offense* au président de la République : il n'est pas dans toute l'Europe, une seule législation qui laisse impunie l'*offense* au chef de l'État. Mais à quel moment précis la critique dégénère-t-elle en offense ? C'est une de ces questions vagues qu'on peut difficilement soumettre au juge ordinaire, par cela même qu'on l'appelle à se prononcer pour ou contre le gouvernement.

(1) Rapport à l'Assemblée nationale (10 avril 1871).

(2) Projet de M. Émile Ollivier (même article du 10 juin 1892).

Parmi les questions de procédure qui touchent à la liberté de la presse, j'en aborde une seule, parce qu'elle divise depuis longtemps les publicistes et les législateurs. Un juge d'instruction doit-il pouvoir, après avoir reçu le réquisitoire ou la plainte, ordonner la saisie préventive de l'écrit suspect? On le crut en 1819 (1). Si cet écrit était de nature à semer l'inquiétude ou la discorde, à troubler l'ordre public ou la paix sociale, il fallait, pensait-on alors, en arrêter à tout prix et sans délai la propagation. Mais quoi! n'était-ce pas, avant le jugement, présumer la culpabilité? La saisie préventive d'un écrit, qui pouvait être acquitté plus tard, n'allait-elle pas causer à des innocents un préjudice irréparable? On le reconnut dans plusieurs États européens et cette mainmise ne subsiste plus qu'à titre exceptionnel, par exemple en Grèce (2), en Allemagne, en Serbie (3), en France. Elle était inconnue dans le Royaume-Uni quand la multiplicité des écrits obscènes émut, en 1857, la couronne et le parlement: les officiers de police, à Londres, et les juges de paix dans les comtés furent investis du droit d'opérer, avant tout jugement, le séquestre de ces écrits et même d'ouvrir au besoin par la force la porte des maisons qui se fermentaient devant eux. Notre loi de 1881 avait cru pouvoir se montrer plus libérale, n'autorisant la saisie préventive que des dessins et des peintures contraires aux bonnes mœurs, respectant les écrits obscènes que des gravures n'accompagnent pas: l'expérience fut bientôt faite, et dès le 2 août 1882, le législateur, docile aux injonctions de l'opinion publique, effaçait une distinction pué-

(1) Loi du 26 mai 1819, art. 7.

(2) « Est permise, à titre exceptionnel, la saisie après publication pour « offense à la religion chrétienne et à la personne du roi. » (Art. 14 de la constitution grecque.)

(3) Loi du 12-24 mars 1881 sur la presse: « Les journaux ou écrits périodiques ne pourront être saisis que: dans le cas d'offense contre la personne « du roi, de la reine, du prince royal ou des membres de la famille royale; « dans le cas d'excitation des citoyens ou habitants à s'armer contre les autorités ou contre l'ordre public. »

rile (1). La liste des exceptions est plus longue dans l'empire d'Allemagne (2), puisqu'on y permet la saisie préventive au cas de provocation à l'accomplissement de faits punissables ou d'excitation publique à certaines violences : encore n'est-elle pas justifiée aux yeux du législateur, s'il n'y a lieu de craindre que l'incitation ou la provocation ait un délit ou un crime pour conséquence immédiate. Au demeurant, le nouveau principe est le meilleur, à la condition qu'on n'en abuse pas, et je ne verrais aucun inconvénient à ce qu'il fût posé, comme en Grèce, dans la constitution elle-même, pourvu qu'on laissât au législateur le soin d'y déroger dans un intérêt général, quand les circonstances commanderaient une répression plus prompte de certaines infractions.

On avait imaginé jadis, en Angleterre, pour mettre un frein aux abus de la liberté, d'intimider la presse par un système de pénalités terribles. De 1803 à 1821, douze journalistes furent condamnés à sept ans de déportation. Les lois que Castelreagh fit voter en 1817 avaient peuplé les prisons d'écrivains suspects. En 1848, alors que la presse irlandaise faisait appel aux passions populaires, deux rédacteurs de journaux, John Mitchel et John Machin, furent condamnés, sur le verdict même des jurés irlandais, à quatorze ans de déportation avec travaux forcés. Ces armes blesseraient aujourd'hui ceux qui voudraient s'en servir. Il est généralement impolitique de déployer contre la presse un certain genre de rigueurs : la multitude s'apitoie sur le sort du martyr ; le journaliste sort de prison « vainqueur et couronné ». M. Émile Ollivier a bien montré, ce me semble, qu'il n'y a pas, en général, de corrélation entre la prison et le délit commis par la presse (3). Le plus sûr moyen de

(1) La loi de 1882 vise exclusivement, on le sait, les écrits obscènes autres que le livre.

(2) Voir l'article 23 de la loi du 7 mai 1874.

(3) L'éminent publiciste n'excepte que la provocation au crime ou au délit, suivie d'effet : ce n'est qu'un mode de complicité pur et simple.

corriger l'abus de la liberté, c'est de priver l'ambitieux, par l'interdiction plus ou moins longue des droits politiques, de l'influence qu'il a poursuivie et du pouvoir qu'il a convoité par des moyens coupables. Il faudrait en outre élever le taux des amendes et persuader à la magistrature française qu'elle trahit une cause sacrée, quand elle accorde à la personne lésée, quelle que soit la gravité du préjudice, des dommages-intérêts dérisoires. Que de fois j'ai signalé sans les convaincre, soit aux tribunaux, soit aux cours d'appel, pendant les premières années de ma vie judiciaire, les conséquences de cette pusillanimité ! Je crois encore entendre les quolibets d'un diffamateur, que la cour d'Aix avait condamné généreusement à quelques francs de dommages-intérêts : « C'est pour rien », disait-il en quittant « l'audience, et nous recommencerons à la première « occasion ! » Ce n'est point par faiblesse ni même par esprit de mansuétude qu'on propose de supprimer les peines corporelles : il s'agit de substituer, ainsi que le demandait un jour Sauzet, une répression efficace à d'inutiles vengeances. Que penser d'une loi pénale si, loin d'empêcher le retour du délit, elle assure le succès final du délinquant ?

La liberté de la presse ne peut plus être compromise dans l'État moderne que par la puissance à peu près illimitée de la presse. On se figure trop aisément que toutes les races sont emportées par un souffle irrésistible vers des destinées meilleures et que rien ne saurait entraver le progrès universel. Les institutions ne se sont perfectionnées, la civilisation ne s'est développée que par le sage emploi des facultés et par le constant effort des volontés humaines. Il n'est pas de conquête, si solide qu'elle paraisse, qui ne puisse être ébranlée par l'abus de ces facultés et la mauvaise direction de ces volontés. Qui ne se rappelle ce beau discours de réception dans lequel Lamartine, dépeignant les premières années de ce siècle, disait à l'Académie française : « Le « fleuve a franchi sa cataracte, le flot s'apaise, l'esprit

« humain coule dans un lit plus large ; il n'a plus à craindre
« que sa propre fougue ; il ne peut être souillé que de son
« propre limon. » La presse n'a plus qu'à régler l'usage
de ses forces pour assurer la perpétuité de ses droits ; mais
elle fera bien de le régler.

CHAPITRE VI

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION. — LE DROIT DE RÉUNION.

I. La liberté d'association. — Son origine logique : son développement historique. — État de la question en France. — Comment un régime de liberté peut être organisé. — Autorisation préalable et déclaration. — L'existence légale des associations : exemple des États-Unis ; projets de MM. Bertauld et Jules Simon. — Limites nécessaires de cette liberté. — Des associations illicites. — Y a-t-il lieu de mettre les associations religieuses hors du droit commun ? — Des associations obligatoires. — II. Le droit de réunion.

I

L'association est l'union d'hommes qui mettent des forces en commun pour atteindre un même but. Elle diffère de la réunion en ce qu'elle a nécessairement un caractère de permanence. Se réunir, a-t-on dit dans la discussion de la loi française de 1834, c'est vouloir s'éclairer et penser ensemble : s'associer, c'est vouloir se concerter, se compter et agir.

La liberté d'association compte d'illustres adversaires au premier rang desquels il faut placer Machiavel et Rousseau. Celui-ci, dans un chapitre du *Contrat social*, intitulé « Si la volonté générale peut errer », demande qu'il n'y ait pas d'associations partielles aux dépens de la grande, c'est-à-dire de l'État : il faut, croit-il, pour que l'énoncé de la volonté générale représente exactement la somme des volontés particulières, que les citoyens n'aient « aucune communication entre eux » et que chaque citoyen n'opine que d'après

lui-même. Tocqueville a dit, au contraire : « Après la liberté « d'agir seul, la plus naturelle à l'homme est celle de combiner ses efforts avec les efforts de ses semblables et d'agir « en commun. » Cette dernière proposition est la nôtre.

On cherche en vain pourquoi les hommes ne pourraient pas faire collectivement ce qu'ils peuvent faire isolément. Il faudrait, qu'on le remarque, avant de leur donner ces lisières, prouver qu'ils sont incapables de marcher. On ne peut présumer leur indignité ni leur impuissance.

L'association répugne-t-elle à leur nature? Il suffit, pour résoudre cette question, de les voir à l'œuvre. *Non est singulare nec solivagum genus* (1). L'association est légitime parce qu'elle correspond à l'instinct universel de l'humanité. Nous avons, sans doute, de mauvais comme de bons instincts. Mais celui-ci n'a rien en soi de condamnable. Quand un orateur politique disait à l'une de nos assemblées nationales : « Le droit d'association me paraît aussi indispensable à l'homme, considéré comme être moral, que le « droit d'aller et de venir est indispensable à l'homme, considéré comme être physique (2) », il ne se trompait pas. L'homme, en s'associant, fait un usage innocent de ses facultés naturelles : cela suffit pour qu'on ne lui retire pas le droit de s'associer.

Mais on peut aussi mettre des forces en commun pour faire le mal! Assurément, et telle est la conséquence du libre arbitre. Nous avons le droit de parler et nous pouvons en abuser pour dire des sottises; nous avons le droit de publier nos pensées par la voie de la presse et nous pouvons en abuser pour propager les pires erreurs : en conclura-t-on qu'il faille supprimer la liberté de la parole et la liberté de la presse? L'homme n'est plus libre de faire le bien quand on veut le mettre absolument hors d'état de faire le mal. Ce n'est pas à dire que l'État doive assister les bras croisés au développement d'associations formées dans un but illicite ;

(1) Cic., *De republ.*, I, 25.

(2) M. O. d'Haussonville, le 14 mai 1872.

mais le principe même du droit n'est pas ébranlé parce que les pouvoirs publics auraient à réprimer, dans certains cas, l'exercice abusif du droit.

D'ailleurs, c'est non pas seulement un usage innocent, mais, dans d'innombrables circonstances, un usage utile que les hommes font ainsi de leur liberté. Quel parti n'ont-ils pas tiré de leur travail collectif? Dans l'ordre matériel, l'association a bâti des villes, fertilisé des déserts, ouvert des routes, creusé des canaux, construit des chemins de fer, couvert le monde de réseaux télégraphiques et téléphoniques, centuplé les forces productrices; dans l'ordre intellectuel et moral, elle a civilisé le globe, porté jusqu'aux extrémités du monde l'Évangile, c'est-à-dire le code même de la justice et de la charité, combattu l'esclavage, adouci les maux de la guerre, soulagé toutes les infortunes et pansé toutes les plaies de l'humanité. Ce n'est pas seulement au berceau du genre humain que les hommes, isolés et faibles, ont enlacé leurs mains pour concentrer et multiplier leurs forces : l'association n'avait pas, du premier coup, mesuré son empire et n'a pris qu'insensiblement la conscience de son pouvoir. Elle sait aujourd'hui non seulement que là où un seul ouvrier passait plus d'un jour à faire une seule épingle, dix ouvriers associés en fabriquent des centaines de mille en quelques heures (1), mais encore que l'échange des vues, la communication des idées et des espérances, l'exemple et l'émulation peuvent développer dans des proportions inouïes la puissance matérielle et la grandeur morale de la famille humaine. Elle a fait ses preuves et, par là même, conquis sa place.

Ses adversaires, à vrai dire, lui font un double reproche. Ils la blâment avant tout de décourager et d'affaiblir l'initiative individuelle : l'homme, au lieu de compter sur lui, compte sur les autres; il aspire à la division des responsabilités. L'objection ne porte pas, à mon avis, du moins,

(1) Le comte de Vareilles-Sommières dans la *Revue de Lille* de décembre 1889.

sous cette forme générale : elle tend seulement à prouver, ce qui semble vrai, que l'association ne s'applique pas uniformément à toute espèce d'entreprises et qu'il est déraisonnable, par exemple, d'employer vingt bras pour déplacer un fardeau qu'un seul bras peut facilement soulever. Ainsi que l'a dit très exactement M. de Vareilles-Sommières, il y a, dans l'action collective employée pour un médiocre effort, une déperdition de forces. Reconnaître et proclamer la liberté d'association, ce n'est pas soutenir qu'il faille quand même et dans n'importe quelles circonstances mettre des efforts en commun pour atteindre un but. Faisons la part de l'action individuelle et n'exagérons pas, sous prétexte qu'on peut faire de grandes choses en s'associant, la part de l'action collective.

Mais Rousseau ne craint-il pas à bon droit que le développement des associations particulières entrave l'action de l'État ? Il y a, selon moi, deux moyens de dissiper cette crainte : le premier consiste à renfermer l'État dans ses attributions naturelles, le second à lui donner les moyens de les accomplir. Si l'État prétend imposer les croyances religieuses, cultiver lui-même le goût des beaux-arts, diriger l'industrie et en partager les produits entre les particuliers, etc., en un mot s'il s'applique à se mêler de tout ce qui ne le regarde pas, toutes les associations lui porteront ombrage. Sur quelque branche du travail humain que les associés dirigent leur effort, ils se heurteront à l'intervention, j'allais dire à la concurrence de l'État. Mais le gouvernement est institué pour faire régner la paix entre les hommes par une justice exacte soit dans les lois qui définissent les droits respectifs des particuliers, soit dans leur application, pour veiller à l'exécution des contrats, pour défendre le territoire contre les agressions des peuples ennemis et la sécurité publique contre les auteurs ou les fauteurs de troubles, pour organiser la force défensive, pour répartir et percevoir l'impôt. S'il s'en tient à ses fonctions essentielles et si la nation lui donne, comme elle doit

le faire, le moyen de s'en acquitter avec la coopération d'un personnel éclairé, vigoureux et vigilant, le développement des associations particulières ne peut lui causer aucune inquiétude parce que leur activité s'exercera dans une sphère qui n'est pas la sienne. Il en sera tout autrement, je le répète, si le gouvernement veut se faire entrepreneur, commissionnaire, armateur, fabricant, tailleur, bottier, marchand de modes, etc. Mais l'État doit commencer par se convaincre lui-même qu'il ne peut pas suffire à tout. L'homme est l'associé, par la force des choses, de quelques-uns de ses concitoyens dans la commune, de ses parents dans la famille : or l'État, quoi qu'il fasse, ne peut pas se substituer à l'une ou à l'autre. Il ne peut pas non plus se substituer à toutes ces associations qui poursuivent un but lucratif, sociétés civiles, sociétés en nom collectif, en commandite, anonymes, en participation, moins encore peut-être à ces innombrables associations religieuses, littéraires, scientifiques, artistiques, charitables, qui couvrent aujourd'hui le territoire de tous les pays civilisés. Qu'il ne s'effarouche donc pas de les voir naître et grandir à ses côtés : elles ne l'amoindrissent pas. En principe, il ne doit pas plus leur disputer le droit de vivre qu'elles ne lui disputent celui de gouverner.

La plupart des pays libres ont, depuis soixante ans, adhéré successivement à ces maximes et placé, dans leurs lois constitutionnelles, la liberté d'association parmi les droits généraux qu'elles garantissaient aux citoyens. D'après la constitution de 1831, les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. Le droit des habitants de s'associer (et de se réunir) est également reconnu par la constitution néerlandaise de 1848, la loi devant toutefois en « régler et limiter » l'exercice dans l'intérêt de l'ordre public. Quoique soumis à certaines restrictions (1), le principe est néanmoins posé par

(1) Voir les art. 13 et 31 de la constitution prussienne.

la constitution prussienne de 1850 (1). Il l'était par la constitution mexicaine de 1857 (2). Tous les habitants, lit-on dans la constitution de la République argentine (1860), jouissent des droits suivants, conformément aux lois qui en réglementent l'exercice, à savoir, le droit de s'associer dans un but utile. La constitution grecque de 1864 pose le principe dans des termes absolus (3). La constitution roumaine de 1866 tient un langage semblable, quoiqu'un peu moins précis (4). Voici la formule adoptée soit au Danemark (1849-1866), soit en Islande (1871) : « Les citoyens ont le « droit de former des associations pour tout objet légal, « sans autorisation préalable : aucune association ne peut « être dissoute par mesure du gouvernement (5). » Les citoyens, lit-on dans la loi constitutionnelle autrichienne de 1867, ont le droit de se réunir et de former des associations : l'exercice de ce droit est réglé par des lois spéciales. La constitution de 1876 accorde à tout Espagnol le droit « de « se réunir pacifiquement et de s'associer dans un but tem- « porel ». Les citoyens bulgares ont, d'après le pacte fondamental (1879), le droit de former des associations sans autorisation préalable, sous la seule condition que ces associations, par leurs buts et leurs moyens, ne portent pas

(1) L'art. 30 est ainsi conçu : « Tous les Prussiens ont le droit de former « des associations dont le but n'est pas contraire aux lois pénales. La loi « règle, au point de vue du maintien de la sûreté publique, l'exercice du droit « garanti par cet article. Des associations politiques peuvent être soumises à « des restrictions ou à des prohibitions temporaires par mesure législative. »

(2) Dont l'art. 9 est ainsi conçu : « Ne peuvent être restreints à l'égard de « personne le droit de s'associer (et de se réunir pacifiquement) pour un objet « licite; mais ces droits ne peuvent être exercés à l'effet de prendre part aux « affaires politiques du pays que par les citoyens de la République... » Mais ce droit a été singulièrement restreint, quant aux associations religieuses, par l'acte de réforme du 25 septembre 1873, art. 5.

(3) Art. 11. Les Grecs ont le droit de s'associer en se conformant aux lois de l'Etat qui, toutefois, ne pourront jamais soumettre ce droit à une autorisation préalable du gouvernement.

(4) Art. 27. Les Roumains ont le droit de s'associer en se conformant aux lois qui régulent l'exercice de ce droit.

(5) Toutefois la disposition qui suit confère au gouvernement un droit d'interdiction provisoire.

atteinte à l'ordre gouvernemental et social, à la religion et aux bonnes mœurs. Les Serbes, dit encore la nouvelle constitution de la Serbie, ont le droit de s'associer dans des buts qui ne sont pas contraires à la loi, et ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. La constitution fédérale suisse (1874) donne aux citoyens le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans leur but ou dans les moyens qu'elles emploient « rien d'illicite ou de dangereux pour l'État (1) », et le législateur suisse donne aux citoyens, en principe, la même liberté de s'associer, qu'ils poursuivent un but moral ou un but lucratif, inscrivant cette liberté dans son code fédéral des obligations (2), pour mieux marquer qu'elle est le droit commun de la république (3).

On étonnerait beaucoup un citoyen de la libre Angleterre en lui demandant sur quel texte législatif repose, dans son pays, la liberté d'association. Elle est la substance même de la liberté politique anglaise. M. Guizot a démontré brièvement comment, à l'époque où le trône anglo-normand fut occupé successivement par un certain nombre d'usurpateurs, par exemple sous Guillaume II et sous Jean sans Terre, les barons, dont aucun n'était assez puissant pour réprimer à lui seul l'extension menaçante du pouvoir royal, contractèrent l'habitude de s'unir et par quel enchaînement de circonstances l'absence des grands fiefs, en permettant au pouvoir d'arriver plus promptement à l'unité, força la liberté de chercher sa garantie dans l'esprit d'association (4). Plus tard ce peuple, adonné passionnément à la recherche des meilleures occasions de profit et doné d'une force d'expansion exceptionnelle, fut des premiers à constater l'avantage de la production en grand et à reconnaître que

(1) Mais voir, quant aux associations religieuses, l'art. 51 de la même constitution.

(2) Le code fédéral des obligations du 14 juin 1881.

(3) Mais voir, quant aux associations qui ne sont pas reconnues par le droit cantonal comme personnes morales, l'art. 717 du même code.

(4) *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, t. II, p. 73.

la différence entre cette production et la production restreinte d'une marchandise quelconque peut représenter la différence entre le profit et la perte; il trouva naturellement dans l'association un moyen pratique d'organiser la production et la fabrication sur une vaste échelle. Toutefois la liberté d'association elle-même n'enchaîne pas le pouvoir illimité du parlement, qui l'a suspendue quelquefois, par exemple en 1799 et en 1817. Deux statuts de Georges III ont même borné la liberté des associations politiques (1). C'est aux États-Unis que la liberté d'association semble avoir atteint son extrême développement : elle y a transporté des montagnes, fondant dans toutes les villes et même dans les districts ruraux d'innombrables œuvres de bienfaisance et de science, bâtissant des collèges, créant des universités, allant parfois jusqu'à monopoliser les transports, jusqu'à gouverner une ville, un État entier par une sorte de mainmise sur les tribunaux ou sur les législatures, etc. Cependant, même dans cette république où l'abus des droits en a suivi si souvent l'usage, le président et les gouverneurs des États peuvent, en proclamant la loi martiale, suspendre la liberté d'association.

La France est, parmi les pays libres, le seul où la liberté d'association ne soit écrite ni dans les mœurs ni dans les lois. Nous donnons au monde, il faut en convenir, un étrange spectacle.

Presque toute la législation française est encore aujourd'hui dans l'article 291 du Code pénal. Si les associés sont au nombre de vingt, leur association est licite; ils ne doivent au gouvernement aucun compte de son existence et ne répondent de ses actes que dans les termes du droit commun. Dépassent-ils ce nombre, ils commettent un délit, à moins qu'ils n'aient obtenu l'autorisation préalable du pouvoir exécutif. Ce régime avait été non adouci, mais aggravé par la loi d'avril 1834 : M. Guizot, à vrai dire, invo-

(1) 39 Geo. III, c. 79; 57 Geo. III, c. 49.

quait alors les circonstances et non les principes : il reprochait au parti républicain de rendre l'article 291 « encore « nécessaire » : « Chaque fois, disait-il, que ce parti s'est « emparé de nos institutions, de la presse, de la parole, du « droit d'association, il en a tiré un tel sujet d'épouvante « et de dégoût qu'au bout de très peu de temps le pays tout « entier s'est indigné, alarmé, soulevé, et que la liberté a « péri dans les embrassements de ses honteux amants. » Bref les dispositions de l'article 291 devinrent applicables aux associations de plus de vingt personnes, alors même qu'elles seraient partagées en sections d'un moindre nombre, et les peines édictées en 1810 contre les chefs frappèrent désormais les associés eux-mêmes. Le droit d'association ne prit sa revanche qu'en 1848 : la constitution de notre deuxième république reconnut aux citoyens le droit de s'associer et ne lui donna pour limites que « les droits ou « la liberté d'autrui et la sécurité publique ». C'était une belle promesse, qui ne fut pas tenue. D'ailleurs la constitution de 1848 alla promptement rejoindre ses aînées, et, pour qu'aucune équivoque ne subsistât, un décret du 25 mars 1852 rétablit la législation du premier Empire, complétée par celle de la monarchie. Il semblait que l'opinion publique se fût détachée de cette question lorsque succomba le second Empire.

A dater de cette époque, une nuée de projets tomba sur les Chambres législatives : dès le 8 mars 1871, MM. Tolain, Lockroy, Floquet et plusieurs de leurs collègues demandèrent simplement, au nom du principe républicain, l'abrogation des lois existantes : la prise en considération fut votée le 31 mars et la discussion s'engagea sur un texte de dix-sept articles, d'ailleurs absolument différent de la proposition primitive, rédigé presque exclusivement par M. Bertauld : l'Assemblée nationale décida, le 17 mai 1872, à une très forte majorité, de passer à une seconde délibération qui n'eut jamais lieu. C'est alors que se succédèrent le projet de MM. Naquet, Barodet, Louis Blanc, Clémenceau

et Lockroy portant abrogation pure et simple de la législation actuelle (23 mars 1876); un deuxième projet tout semblable de MM. Louis Blanc, Barodet et Madier de Montjau (1^{er} juin 1878); les deux projets de M. Cantagrel (16 janvier 1877, 26 mai 1879), en partie dirigés contre les établissements religieux; l'importante proposition de M. Dufaure (17 juin 1880), qui fut repoussée par le Sénat, quoique M. Jules Simon, rapporteur de la commission sénatoriale, se fût chargé de la défendre; le projet de M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur (23 décembre 1883), qui ne fut l'objet d'aucun rapport; un projet très restrictif de M. Marmonier (3 avril 1888), presque aussi défavorable aux associations politiques qu'aux associations religieuses; un autre projet présenté le 5 juin 1888 par MM. Floquet, ministre de l'intérieur, et Ferrouillat, ministre de la justice, reposant sur la distinction entre l'existence légale et la capacité civile, qui n'a pas été discuté; une nouvelle proposition d'abroger les lois existantes, déposée sur le bureau de la Chambre le 19 novembre 1889 par M. Cunéo d'Ornano et quelques-uns de ses collègues; une proposition de M. Reybert (22 février 1890); une proposition de M. Goblet (21 décembre 1891), qui soustrait les associations à la formalité de la déclaration dès qu'elles ne comportent pas un régime de vie commune, et leur refuse la personnalité civile quand elles ne présentent pas un caractère d'utilité publique, etc. Rien de tout cela n'aboutit. On ne sait ce qu'il faut le plus admirer de cette activité qui ne se lasse pas ou de cette inépuisable stérilité.

Cette contradiction n'étonne que des esprits superficiels, et l'on n'a pas besoin de faire un grand effort pour en pénétrer le secret. Les Français mettraient volontiers au frontispice de leurs codes cette maxime d'un jurisconsulte romain : *Jus semper æquabile quæsitum est neque aliter jus esset*. Ils aspirent, en général, à l'unité de législation, et les chefs de l'école libérale professent qu'il n'y a pas lieu de s'en départir, même en cette matière. Un autre parti politique craint, au

contraire, même hors de France, mais surtout en France, que les associations religieuses ne trouvent dans cette unité de législation le moyen d'étendre outre mesure leur influence. Comme il est difficile de prendre un parti sous l'empire de ces préoccupations contraires, on n'en prend pas.

On s'explique dès lors comment nos pouvoirs publics ont détaché si facilement de la loi sur les associations un chapitre relatif aux syndicats professionnels. En vain M. Cantagrel fit-il remarquer dans la discussion générale de la loi du 21 mars 1884 que ce projet était prématuré, qu'il fallait voter d'abord la loi sur les associations. Les unions d'ouvriers n'inspiraient pas à la majorité des deux Chambres les mêmes craintes que les congrégations religieuses, et la circulaire ministérielle du 25 août 1884 pour l'application de cette loi contient cette phrase remarquable : « L'article 1^{er} « consacre la liberté complète d'association, mais seule-
« ment au profit des associations professionnelles. » En effet, c'est seulement au profit des syndicats que les articles 291, 292, 293, 294 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834 sont abrogés. Bien loin de chicaner sur les détails et de chercher à restreindre la portée de l'innovation par une interprétation restrictive, le gouvernement s'est complu à faire observer que la loi du 21 mars remettait complètement aux travailleurs le soin et les moyens de pourvoir à leurs intérêts, que rien ne justifierait l'ingérence administrative dans la direction de semblables sociétés et que, si des difficultés pouvaient naître, elles devraient toujours être tranchées dans le sens le plus favorable au développement de la liberté.

Mais nous croyons que la liberté d'association ne doit pas être le monopole des syndicats professionnels, et nous espérons qu'elle deviendra, chez nous comme ailleurs, le patrimoine de tous.

Comment ce régime de liberté devrait-il être organisé (1)?

(1) Nous laissons ici de côté, le lecteur s'en apercevra sans peine, les asso-

D'abord par la suppression de l'autorisation préalable. Celle-ci date de loin, dans notre pays, et Domat la regardait comme indispensable à la police de l'État, sous prétexte qu'il y faut réprimer non seulement les crimes, mais tout ce qui peut mettre en péril la tranquillité publique : toutes assemblées de plusieurs personnes en un corps sont donc illicites, concluait-il, « à cause du danger de celles qui
 « pourraient avoir pour fin quelque entreprise contre le
 « public » : celles même qui n'ont pour fin que de justes causes ne peuvent se former « sans une expresse appro-
 « bation du souverain ». Cette conception parut naturelle aux Constituants de 1789, et Siéyès n'hésita pas à déclarer dans sa brochurs : *Qu'est-ce que le tiers?* que l'ordre social exigeait avec rigueur de ne point laisser les simples citoyens se disposer en corporations. Il est à peine utile de faire observer que le régime de l'autorisation préalable est celui du bon plaisir : quand l'association n'aurait pour fin que de justes causes, quand elle serait capable de rendre au pays les plus grands services, elle ne naîtra pas s'il déplaît au souverain qu'elle se forme. Non seulement elle ne naîtra pas, mais elle peut en général, sur un signe du maître, retomber dans le néant. Aux États-Unis, il est vrai, les chartes d'*incorporation* sont regardées comme des contrats législatifs passés avec l'État et, d'après l'article 1^{er}, sect. X, § 1^{er}, de la Constitution, qui défend au législateur de passer aucun acte de nature à porter atteinte aux contrats, celui-ci ne peut pas les annuler, si la charte même ne contient une réserve (1). Mais c'est un *jus singulare*, dérivant de la Constitution fédérale, et d'ailleurs l'insertion de la réserve est de plus en plus fréquente. La Constitution cantonale de Genève (24 mai 1847), après avoir énoncé qu'aucune cor-

porations lucratives, civiles ou commerciales. Celles-ci sont régies, en France, par le titre IX du livre III du code civil, par le titre III du livre I du code de commerce, par la loi du 24 juillet 1867.

(1) Voici la formule généralement adoptée dans ce dernier cas : « La législation pourra, à toute époque, modifier, amender ou révoquer le présent
 « acte. »

puration ne peut s'établir sans l'autorisation du Grand Conseil, prend soin d'ajouter : « Cette autorisation est toujours révocable. » En décidant que les congrégations de femmes non existantes au 1^{er} janvier 1825 doivent être autorisées par le pouvoir législatif, notre loi du 24 mai 1825 donne expressément au même pouvoir le droit de révoquer cette autorisation, et l'on admet en France que le droit d'autoriser, de quelque façon qu'il s'exerce, implique le droit de supprimer. Quelques jurisconsultes vont jusqu'à transporter à l'État l'attribution des biens appartenant aux établissements supprimés ! La proposition de loi qui fut adoptée en première lecture, le 17 mai 1872, par notre Assemblée nationale, enlevait bien au gouvernement le droit de conférer les autorisations préalables, mais pour le donner aux cours d'appel. Elles avaient, pendant un délai de quinze jours, le droit de faire opposition à la naissance d'une association. Le droit d'interdiction ne faisait que changer de main : il n'était pas aboli, la liberté n'était pas fondée (1).

Il faut donc remplacer l'autorisation par la déclaration.

M. Goblet est allé plus loin. Il a proposé le 21 décembre 1891 de ne pas subordonner la constitution des associations à l'accomplissement de cette dernière formalité. Peut-être s'est-il laissé guider par l'exemple de la grande république américaine où, d'après les principes généraux des législations d'État, les membres d'une secte, d'une congrégation, d'un ordre religieux quelconque peuvent, non seulement sans autorisation administrative, mais sans déclaration préalable, se réunir, adopter le genre de vie qui leur convient, se donner la discipline qui leur plaît, se livrer à la propagande dans l'intérieur du pays par la presse et par la prédication (2).

Mais il serait difficile et peut-être ne serait-il pas désirable de rompre à ce point soit en France, soit dans les autres

(1) Rapport de M. J. Simon, 27 juin 1882.

(2) CARLIER, *La république américaine*, t. III, p. 499.

États européens, avec toutes les idées reçues. L'État ne saurait, sans manquer à son rôle, abdiquer toute surveillance sur les associations, et, pour les surveiller, il doit les connaître. C'est ainsi que les associations politiques sont punies même en Angleterre, quand elles cachent les noms de leurs membres ou de leurs directeurs (1). Tel était encore le but de la proposition soumise au Sénat français par M. Dufaure et légèrement remaniée par la commission sénatoriale, sur le rapport de M. J. Simon. La déclaration devait indiquer, outre l'objet et le nom de l'association, les noms, l'âge, la profession, le domicile des sociétaires et spécialement de tous ceux qui devaient représenter la société sous une dénomination quelconque, le siège social, les ressources financières de l'entreprise. Les fondateurs étaient, en outre, tenus de déposer les statuts (2) : un registre spécial, communicable à toute réquisition des autorités publiques ou des associés, aurait mentionné toutes les modifications survenues soit dans ces statuts, soit dans la situation matérielle et dans le personnel. L'association ainsi déclarée était constituée ; ses membres pouvaient se réunir, vivre en commun, elle pouvait faire par ses représentants tous les actes que comportaient son existence et l'objet de sa fondation, hors ceux qu'eût impliqués la personnalité civile, dont elle était encore dépourvue (3). Ce système, qui ne fut pas goûté par nos législateurs, prévalut au contraire en Espagne, où les pouvoirs publics s'acquittèrent, le 30 juin 1887, de la promesse contenue dans la constitution de 1876. Au delà des Pyrénées, les fondateurs d'une association doivent, huit jours au moins avant de la constituer,

(1) 39 Geo. III, c. 79.

(2) « Ce que nous entendons par statuts, ce n'est pas un règlement d'exercices spirituels, qui ne regardent que la conscience des religieux. Il n'im-
« porte ni à l'État ni aux tiers de savoir s'ils se confessent tous les mois ou tous
« les huit jours, s'ils se lèvent à cinq heures du matin, etc. Ce que nous deman-
« dons, ce sont les statuts qui touchent aux intérêts des tiers avec l'association
« et de l'association avec les tiers ; ou encore aux intérêts civils des associés
« entre eux. » (Rapport de M. J. Simon.)

(3) Voir le même rapport.

présenter au gouverneur de la province où elle aura son siège, deux exemplaires, signés par eux, des statuts, règlements, contrats ou délibérations par lesquels cette association sera régie (1). Il est tenu, dans chaque gouvernement de province, un registre spécial sur lequel les associations ayant leur siège ou leur établissement dans cette province seront inscrites au fur et à mesure de la présentation des actes constitutifs. L'existence des associations est établie au moyen de certificats conformes au registre. Enfin l'association tient et exhibe à l'autorité, quand celle-ci l'exige, un registre mentionnant les noms, surnoms, professions et domicile de tous les associés et indiquant ceux qui sont chargés de l'administration ou de la représentation (2). C'est le régime de la liberté garantie et contenue par la publicité.

Mais il n'y a pas au monde, selon la remarque de Minghetti, un but qu'on puisse atteindre, fût-il le plus idéal, le plus abstrait, sans quelque moyen matériel. Dès que l'association a le droit de se fonder, elle a le droit de vivre, par conséquent de se procurer sans nuire à autrui tout ce qui est nécessaire à sa conservation et à son développement. C'est ici qu'il convient de jeter un coup d'œil sur la pratique adoptée dans un pays où le droit d'association a enfanté des prodiges, je veux parler des États-Unis.

L'association n'arrive à la plénitude de l'existence légale, dans la grande république américaine, que par l'*incorporation*. Celle-ci l'investit de la personnalité civile, lui donne

(1) « Ces documents expriment clairement la dénomination et l'objet de l'association, le lieu où elle doit avoir son siège, la forme de son administration ou de son gouvernement, les ressources sur lesquelles elle compte ou avec lesquelles elle se propose de subvenir à ses dépenses, ainsi que la destination à donner aux fonds ou à l'avoir de la société, en cas de dissolution ».

(2) Sont exceptées des dispositions de la loi espagnole de 1887 : 1^o les associations de la religion catholique autorisées en Espagne par le concordat ; 2^o les associations non énumérées dans l'article 1^{er} qui se proposent un objet purement civil ou commercial, auquel cas elles seront régies par les dispositions du droit civil ou commercial ; 3^o les instituts ou corporations qui existent ou fonctionnent en vertu de lois spéciales.

les moyens de s'administrer librement et va jusqu'à lui conférer, dans certains cas, de grands privilèges (1). Dans les statuts de New-York pour 1888 et 1889, on trouve des actes spéciaux en faveur de la *Southern New-York-Baptist association*, de l'*Evangelical Lutheran Zion Church of Schnecktady*, du *Parochial fund of the protestant episcopal Church of the diocese of central New-York*, etc., qui étendent les droits issus de la législation générale. D'après les principes de la *common law*, la constitution d'un corps moral ne peut procéder que d'un acte de la puissance souveraine. Les législatures des États (ou le congrès s'il s'agissait des territoires) accordaient donc autrefois la personnalité civile par une charte d'incorporation (2) : le bill spécial se prêtait alors à toutes les dispositions que réclamait la nature de chaque association et déterminait d'une façon distincte les conditions de son existence. Il en est encore ainsi dans quelques États. Mais la plupart d'entre eux, entre autres le Massachusetts, ont abandonné le système des chartes particulières pour tracer des cadres légaux que les associations, lorsqu'elles veulent être « incorporées », s'approprient par une déclaration publique faite à l'officier chargé de les recevoir (*registrar, recorder*) : elles naissent donc à la vie civile sans une intervention spéciale du législateur, en se conformant aux conditions de publicité fixées d'avance par les actes généraux d'incorporation (3). Comme on se soucie moins, aux États-Unis, d'éviter certains abus que de stimuler l'initiative des citoyens, ce régime donne un essor extraordinaire aux associations sur toute la surface du territoire (4).

(1) C'est ainsi que les associations religieuses incorporées sont autorisées, dans la Nouvelle-Angleterre et dans le Maine, à lever des taxes pour l'entretien du culte et à les asséoir sur les biens meubles et immeubles de leurs adhérents.

(2) La Pensylvanie donne aux *courts of pleas*, le Mississippi donne au gouverneur le droit d'accorder l'incorporation des sociétés religieuses.

(3) Les législatures de ces États ne s'interdisent pas d'ailleurs d'accorder à certaines sociétés des chartes particulières.

(4) Dans le Vermont, la simple rédaction d'une charte par une société

Il est d'ailleurs à remarquer qu'une association, même non incorporée, n'est pas réduite à l'impuissance. Une société peut, aux États-Unis, sans recourir aux pouvoirs publics, se procurer certains moyens matériels d'existence suffisants à ses débuts, par exemple faire des quêtes, recueillir des souscriptions et des dons manuels; elle peut même, sans demander l'incorporation, jouir de propriétés mobilières ou immobilières affectées à son usage par suite d'acquisitions faites sur les produits des cotisations ou provenant de legs et administrées par des *trustees* (1). La protection accordée par les cours d'équité aux *trusts* établis dans une vue religieuse est même, dans certains États, regardée comme plus favorable que l'incorporation.

Heureux les peuples qui possèdent le secret de leur force et ne retournent pas leur bras contre eux-mêmes ! Heureux les peuples qui savent préférer, en toute circonstance, leur propre grandeur à de stériles rancunes et qui ont le courage de regarder la liberté face à face ! L'empire du monde leur appartient.

En France, à partir de 1871, les libéraux eux-mêmes se sont divisés. D'après le projet de M. Bertauld, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, la société, par cela seul qu'elle était licite et qu'elle avait fait la déclaration préalable, obtenait, sans intervention du gouvernement, la personnalité civile, et le rapporteur reconnaissait en outre, dans la discussion du projet, que les associations auxquelles il déplaisait de l'obtenir auraient le droit de vivre comme elles le pourraient, à l'abri du droit commun individuel. C'était le *maximum* de la liberté. Toutefois, même dans ce système, la capacité d'acquérir des immeubles en France pouvait être limitée par une loi, et l'association ne devait

religieuse suffit pour lui accorder l'incorporation : le New-Hampshire y ajoute une obligation de publicité.

(1) « Quelques États, la Virginie, le Nevada, l'Arkansas, la Caroline du Nord notamment, refusent en règle générale l'incorporation aux sociétés religieuses; mais l'application de ce principe suffit pour permettre aux diverses églises de posséder le temporel nécessaire à leur existence. »

pouvoir acquérir à titre gratuit qu'autant qu'elle y serait autorisée conformément aux dispositions applicables aux communes et aux établissements publics. Il est aisé de justifier l'une et l'autre exception : d'une part l'accroissement indéfini de la mainmorte offre des inconvénients économiques et politiques ; on l'a senti même aux États-Unis, où, dans plusieurs États particuliers, les actes généraux d'incorporation limitent l'acquisition des propriétés immobilières (1) : d'autre part, les corporations privées ne peuvent pas se plaider d'être traitées comme des corporations publiques, telles que les communes.

M. Jules Simon a passé sa vie à défendre la liberté politique : le projet qu'il déposa sur le bureau du Sénat le 27 juin 1882 était un nouveau témoignage de son attachement à cette cause. La commission dont il fut l'organe accordait un premier degré de personnalité morale à toute association licite, une fois déclarée. Celle-ci pouvait non seulement faire par ses représentants tous les actes de pure administration, mais encore posséder, à titre d'*apports*, des valeurs mobilières et les immeubles « strictement nécessaires pour « le but qu'elle se proposait », ou même employer son capital d'apport et les économies annuelles faites sur les cotisations et les intérêts des apports en rentes nominatives sur l'État ou en obligations industrielles nominatives garanties par l'État (2). Après quoi le projet organisait, pour d'autres associations, une personnalité plus complète. Celles-ci, quel que fût leur objet, pouvaient être, sur leur demande, reconnues comme établissements d'utilité publique, mais seulement par une loi spéciale et après une instruction administrative ; en ce cas, elles devaient constituer « une personne civile ayant droit de contracter en son

(1) Maryland, Virginie, Orégon, Californie, etc.

(2) Mais, hors ces cas, l'association constituée par une simple déclaration ne pouvait acquérir des valeurs mobilières ou des propriétés immobilières ni sous son nom, ni indirectement et par personne interposée ; elle était incapable de recevoir des libéralités, de quelque nature et à quelque titre que ce fût. (Art. 9 du projet.)

« nom, d'acquérir, de recevoir par acte entre vifs ou testamentaire en se conformant à l'article 910 du Code civil, et d'estimer en justice ». Il faut dégager de cette importante proposition deux idées fondamentales.

D'abord le droit élémentaire de posséder, qu'a l'association, ne dérive pas de l'acte législatif qui l'érige en « personne morale ». Même en droit civil et d'après les principes posés par le code français, les sociétés qui ne forment pas des personnes juridiques (comme les sociétés *purement civiles* et les associations en participation) possèdent d'une certaine manière. Leur patrimoine n'est autre, à vrai dire, que celui des associés, réputés copropriétaires par indivis des biens mis en commun ; mais cela n'empêche pas chaque associé d'être débiteur de son apport « envers la société (1) », ni certains créanciers d'être réputés « sociaux » quand les obligations ont été contractées pour affaires communes et d'avoir pour gage spécial, d'après les docteurs, « tous les biens de la société (2) ». Il n'y avait pas de raison pour distinguer, à ce point de vue, des sociétés ordinaires les associations sans but lucratif, mais il était utile, pour éviter toute confusion, que ces règles du droit commun leur fussent adaptées législativement : c'est ce qu'avait fait, avec toute la netteté désirable, la commission sénatoriale.

Le projet rompait en outre, de la façon la plus éclatante, avec les théories de notre première Assemblée constituante. C'est là qu'avait été proféré le fameux mot de Thouret : « *Les corps n'ont aucun droit réel par leur nature, puisqu'ils n'ont pas même de nature propre.* » Conséquence : de même que la suppression d'un corps n'est pas un homicide, la destruction de ses droits n'est pas une spoliation ! Ce raisonnement était puéril et, même en nous confinant dans l'orbite du droit pénal, comment, de ce que la suppression

(1) Ce sont les expressions de notre code civil (art. 1845). La société, ce sont, il faut le reconnaître, les associés. Mais il fallait bien recourir à cette forme de langage pour désigner l'ensemble.

(2) PONT, *Sociétés civiles*, n° 666.

violente d'un corps ne saurait s'assimiler au meurtre, déduire que le vol, l'abus de confiance ou l'escroquerie doivent changer de nom quand ils sont dirigés contre un groupe d'hommes, au lieu de l'être contre un individu? Puisqu'il est loisible aux hommes de se grouper, comment perdraient-ils en se groupant les droits qu'ils possédaient dans leur isolement? Si l'on veut dire simplement que la loi peut tout faire, on va trop loin, car il est évident que l'empire matériel de la puissance législative s'étend sur les individus comme sur les groupes : quiconque relira le décret du 17 septembre 1793, relatif aux « gens suspects », et tant d'autres lois votées par la Convention, se convaincra facilement qu'une assemblée peut violer les droits individuels comme les droits collectifs quand elle ne limite pas sa puissance par l'idée de la justice. Même en dehors de tout emprunt à la thèse du contrat législatif qui prévalut aux États-Unis (1), le projet reconnaît ouvertement que les associations, même simplement déclarées, peuvent avoir des droits acquis. « A plusieurs reprises », lit-on dans le rapport de M. J. Simon, « il a été question, dans la commission, de dissolution prononcée par décret. Nous n'avons admis que la dissolution prononcée par les tribunaux... (2). Ayant complètement détruit l'autorisation préalable, nous n'aurions pas cru avoir suffisamment affranchi le droit d'association si nous avions armé le pouvoir *politique* ou *administratif* du droit redoutable de dissolution. » Ainsi donc il fallait, dans la pensée de la commission sénatoriale, que le pouvoir législatif lui-même se mit hors du droit commun pour décréter la dissolution d'une association régulièrement constituée. Par conséquent, on ne retirait pas d'une main ce qu'on avait donné de l'autre. C'est ce que l'on comprit en Espagne, où l'autorité judiciaire devint seule compétente pour prononcer la dis-

(1) Voir ci-dessus, p. 158.

(2) En cas de condamnation pour crime ou délit, ou pour changement de l'objet de l'association, aux termes de l'art. 14, § 2, du projet.

solution des associations constituées conformément à la loi (1).

Mais on concevrait difficilement que le régime préventif fût aboli pour les uns et subsistât pour les autres. La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse (2). L'exception appelle l'exception, et la liberté placée sous le régime des exceptions, c'est le contraire de la liberté, c'est le privilège (3).

Ce n'est pas que la liberté cesse, en cette matière, de consister à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui (4), et que le droit d'autrui ne forme, par conséquent, sa limite naturelle. Il y a, par la force des choses, des groupements illicites. Telles sont, au premier chef, les associations de malfaiteurs : il n'existe pas une société qui puisse tolérer, sous prétexte de liberté, l'union d'hommes qui mettent leurs forces en commun pour atteindre un de ces buts : le vol, l'assassinat, le pillage. Il est inutile de développer cette proposition, qui n'a pas de contradicteurs.

Mais on cesse de s'accorder quand il s'agit d'appliquer le principe, c'est-à-dire d'arriver à la détermination du caractère illicite. Pour bien faire ressortir cette divergence, il convient d'opposer l'un à l'autre les deux projets dont nous avons parlé plusieurs fois : celui de M. Bertauld, celui de M. J. Simon.

Le premier réputait illicite toute association ayant pour but : 1° de changer la forme du gouvernement établi ; 2° de mettre obstacle à l'action des pouvoirs publics et d'en usurper les attributions ; 3° de provoquer, d'organiser et subventionner les grèves ou d'entraver par un moyen quelconque la liberté du travail et des conventions ; 4° de porter atteinte au libre exercice des cultes, aux principes de la

(1) Voir, pour de plus amples détails, l'art. 15 de la loi espagnole.

(2) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du 24 juin 1793, art. 4.

(3) Voir le rapport de M. J. Simon.

(4) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de septembre 1791

morale publique et religieuse, de la famille, de la propriété, ainsi qu'à l'ordre public et aux bonnes mœurs. C'était subordonner outre mesure à l'appréciation du pouvoir judiciaire le droit qu'ont les citoyens de s'associer librement. Qu'est-ce, au juste, qu'une association contraire à l'ordre public? On a défini l'ordre public tant de fois et de tant de manières! A quel signe certain les associés discerneraient-ils eux-mêmes si leur association avait le droit de naître et de vivre? C'est ici qu'apparaît le danger des catégories, tantôt précises, mais incomplètes, tantôt compréhensives, mais indéfinies. On glisse aisément sur cette pente. Qui ne se rappelle les reproches adressés, six ans plus tard, par les libéraux de l'empire allemand à la célèbre loi du 21 octobre 1878? Celle-ci ne se bornait pas à prohiber les sociétés dont les « aspirations » démocratiques et sociales, socialistes ou communistes, avaient pour objet de renverser l'ordre politique ou social existant; elle appliquait la même interdiction aux sociétés dans lesquelles se manifesteraient, « d'une manière dangereuse pour la paix publique et en particulier pour l'union des diverses classes de la population », des aspirations démocratiques et sociales, socialistes ou communistes (1). Les « autorités de police (2) » se trouvaient ainsi, sur tout le territoire de l'Empire, investies d'un pouvoir immense : à quel moment la concurrence licite, l'antagonisme engendré par le jeu naturel des intérêts dégénère-t-il en « aspiration dangereuse pour l'union des diverses classes de la population »? Que d'associations désormais suspendues entre la vie et la mort! Cette liberté semée d'embûches, est-ce encore la liberté?

Le projet sénatorial de 1882 plaçait, au contraire, avec une admirable netteté, la liberté d'association sous l'égide du droit commun. S'il résultait soit de la déclaration et des statuts déposés, soit des changements qui y seraient

(1) « Ayant pour objet de renverser l'ordre politique ou social existant. »

(2) Voir les art. 6 et 7 de cette loi.

apportés plus tard, que l'association devait se livrer à des entreprises ou actes qualifiés crimes ou délits par la loi ou contraires aux bonnes mœurs, les directeurs ou représentants pouvaient être traduits en police correctionnelle et condamnés à une amende : le tribunal était en outre chargé de prononcer la dissolution (1). Telle est, en effet, l'extrême limite de la vraie liberté. Le code pénal est fait pour tous les citoyens, qu'ils s'isolent ou se groupent. Si l'impunité dérivait de la liberté, les associations jouiraient d'un privilège intolérable. Mais une simple peine pécuniaire laisserait l'État désarmé : la dissolution cesse d'être une mesure arbitraire et devient une peine légitime puisqu'elle est appliquée régulièrement par le juge à des cas prévus, efficace et nécessaire parce qu'elle peut seule mettre un terme au duel entrepris par une force collective et permanente contre la grande association.

Nous pouvons désormais aborder ce redoutable problème : y a-t-il lieu de mettre les associations religieuses hors du droit commun ? Oublions, s'il se peut, les querelles de l'heure présente, la rivalité des partis, la manœuvre à commander dans les batailles électorales, et demandons-nous ce que réclament à la fois les droits immuables de la conscience, les intérêts généraux du genre humain.

M. Marmonier, dans la proposition de loi qu'il soumettait en 1888 à la Chambre des députés, demandait la suppression pure et simple des congrégations d'hommes : c'était reconnaître implicitement le caractère illicite des associations religieuses, au moins quand elles se forment entre gens du sexe masculin. C'est une opinion contraire qui prévaut aux États-Unis. Quoiqu'un assez grand nombre d'associations antichrétiennes, au premier plan desquelles figure l'*Order of American Union*, se soient constituées depuis un quart de siècle dans la grande république, elles n'en ont pas extirpé cette idée très simple : les institutions

(1) Voir, pour l'exposé complet du système, les art. 16 à 20 du projet.

religieuses sont essentielles au bien de l'État. C'est pourquoi, sur toute l'étendue du territoire, les cours de justice traitent avec une grande faveur les *trusts* établis pour l'usage et le profit d'une église ou pour l'entretien d'un ministère ecclésiastique (1). Les Français sont habitués à de telles lisières qu'ils ont quelque peine à se faire une idée nette de la législation et de la jurisprudence en vigueur dans certains États particuliers, tels, par exemple, que l'État de New-York. Où se trompe-t-on ? est-ce en France ? est-ce en Amérique ? J'ai beaucoup de peine à croire que ce soit en Amérique.

Le propre des religions, c'est d'enseigner qu'il faut croire en Dieu, le prier et lui rendre un certain culte. Est-ce qu'un tel enseignement peut abaisser l'âme d'un peuple, entraver le développement de sa vie morale ou de sa vie matérielle ? On ne saurait l'admettre. Dès lors c'est restaurer le privilège que d'ôter à des citoyens le droit naturel de s'associer pour s'acquitter en commun de certains devoirs religieux.

On répond, il est vrai, que, si *la religion* est en général, selon le mot de M. Thiers, un des grands besoins de la société humaine et si, par conséquent, l'association religieuse n'est pas, en elle-même, nécessairement illicite, elle peut le devenir. Certaines sectes ne peuvent-elles pas offrir un danger pour l'ordre public ou pour les mœurs ? Tels furent, par exemple, les Adamites d'Amsterdam, qui concurent l'étrange idée de se promener sur les places publiques dans le costume de notre premier père : tels sont les Mormons, qui ressuscitent la polygamie et contre lesquels il a fallu prendre, même aux États-Unis, des mesures particulières. Telle serait encore aujourd'hui la religion catholique.

Il est à peine utile de remarquer que, si quelque société

(1) Voir, pour de plus amples développements, TYLER, *The law of religious societies*, etc., p. 345 et suiv. ; *Laws relating to religious corporations*, etc., by SANDFORD HUNT, 2^e édit. (New-York, 1881).

religieuse outrage les bonnes mœurs ou trame des complots contre la sûreté de l'État, elle sera punie et dissoute selon le droit commun; par conséquent, non pour s'être formée dans un but religieux, mais pour avoir dévié de sa ligne naturelle en abritant sous le masque de la religion des pratiques immorales ou des menées coupables. Il s'agit d'apprécier si les associations religieuses catholiques, envisagées comme telles, abstraction faite des circonstances exceptionnelles qui modifieraient leur caractère, encourent un semblable reproche et peuvent être soustraites au droit commun.

L'acte d'accusation comprend, en général, quatre chefs. On y reproche d'abord aux membres des congrégations de se lier par des vœux temporaires ou perpétuels. Quel argument en tirer contre elles (1)? car il est loisible à chacun de faire des vœux à Dieu. C'est une affaire entre le croyant et Dieu, non pas entre le croyant et la société civile; par conséquent, de tels vœux ne la regardent pas. Il est vrai que ces associés pratiquent en outre le célibat. Mais on ne peut obliger personne à prendre femme, et le mariage forcé n'est qu'un sujet de comédie. Ces célibataires vivent, sans doute, en commun : qu'y faire, si la communauté de vie n'a par elle-même rien d'illicite, étant fondée sur l'instinct le plus vivace et le plus légitime de la nature humaine? Mais on blâme avec une énergie particulière les congréganistes d'abdiquer leur volonté dans les mains d'un supérieur. Or, où prendre le droit de défendre à un homme, par une loi civile, de confier la direction de sa conduite à un autre? Chacun, ayant le gouvernement de sa personne, peut la laisser diriger par son voisin. Si l'un prétendait échapper à la responsabilité du délit commis par ordre de l'autre sous prétexte qu'il ne s'appartient plus, la société lui répliquerait qu'il est resté, dans ses rapports avec elle, un citoyen semblable à tous les citoyens et responsable comme eux.

(1) Nous nous bornons, ou peu s'en faut, à résumer l'argumentation de M. J. Simon (discours du 5 mars 1883).

Que conclure? C'est que les adversaires de la liberté d'association confondent, à chaque article de leur réquisitoire, le domaine de la conscience et l'empire des lois. Ils interviennent, par une prétention à la fois chimérique et tyrannique, dans les rapports secrets de l'homme avec Dieu. Ils se trompent.

L'État se tromperait d'une autre manière s'il s'avisait de soumettre les associations religieuses catholiques à l'autorisation préalable, parce qu'il ne goûterait pas leurs doctrines ou qu'il voudrait empêcher leurs collèges de faire une trop rude concurrence à ses propres établissements. D'abord, il excède son rôle quand il s'érige en juge des doctrines et des méthodes, quand il prend parti pour les *bleus* ou pour les *verts*, pour les réalistes ou pour les nominaux. Laissons-lui, par hypothèse, le droit non seulement d'avoir une opinion sur toutes choses, mais encore de tendre à la faire prévaloir : du moins ne doit-il pas la faire prévaloir en étouffant, si tel est son bon plaisir, l'opinion d'autrui. M. Jules Simon déclarait hautement, dans son discours du 5 mars 1883 (qui pouvait le démentir?), avoir désiré toute sa vie le succès prédominant des écoles de l'Université. Mais il ajoutait aussitôt : « Je désire son succès par son mérite ; je ne le désire « pas par l'exclusion des autres : je ne sais pas ce que c'est « que de fermer avec un bâillon la bouche d'un adver- « saire. » Cette phrase est le programme nécessaire de tout gouvernement ou de toute assemblée qui voudra fonder la liberté d'association. Celle-ci serait encore au tombeau tant qu'elle ne serait pas, dans une même patrie, le patrimoine de tous et que les diverses catégories d'associés pourraient, selon les vicissitudes du sort, passer incessamment du droit commun dans l'exception ou de l'exception dans le droit commun. Les socialistes allemands, voulant prouver à l'Europe qu'ils avaient pour eux la logique et l'esprit de suite, ont réclamé la liberté d'association non seulement pour eux, mais pour les Jésuites.

L'association a ses fanatiques, auxquels la liberté ne

suffit pas. On put s'en convaincre en assistant à l'évolution, puis à la scission qui se produisirent dans la rédaction d'une revue spéciale où les questions sociales ont été traitées, depuis plus de dix ans, avec une remarquable indépendance, je veux parler de l'*Association catholique*. Dès le premier numéro de 1884, M. de la Tour du Pin-Chambly y reprochait aux disciples de Le Play leur attachement à la forme usée de la corporation libre et prônait « le régime ayant pour « base la corporation privilégiée ». « Ce qu'il nous faut « avant tout », ajoutait en juillet 1885 M. de Ségur-Lamoignon, « c'est une institution publique créant l'orga- « nisation corporative légale, une loi organique du travail « établissant, dans chaque corps de métier, une corpora- « tion dans laquelle personne ne sera contraint d'entrer, « mais qui sera investie de prérogatives légales ». Il ne restait plus qu'un pas à faire, et Lœsewitz le fit : « De l'in- « succès des associations libres », déclara-t-il le 15 janvier 1886, « on ne peut conclure légitimement qu'à la né- « cessité d'*associations obligatoires*. » La même idée avait prévalu plus de vingt ans auparavant dans les conseils du gouvernement français, et le projet de loi sur les associations syndicales qui, remanié par la commission du Corps législatif, devint la loi du 21 juin 1865, établissait, à côté des associations libres et des associations simplement autorisées, des associations forcées, c'est-à-dire qui pouvaient être imposées aux intéressés malgré leur résistance, même unanime (1). Plus tard (2), la loi autrichienne sur l'assurance des ouvriers contre la maladie réalisa le type entrevu chez nous en 1865 : en établissant une caisse de secours par district, non seulement elle impose aux ouvriers de la circonscription de s'y affilier, mais elle organise un groupement obligatoire entre certaines caisses. De même, en Allemagne, d'après la loi du 10 avril 1892 sur l'assurance des ouvriers contre la maladie, l'autorité administrative peut

(1) La commission du Corps législatif ne les admit pas.

(2) 30 mars 1888.

instituer d'office une association de caisses locales (1). Sans débattre ici les défauts et les avantages de ces lois particulières, nous répudions le principe général de l'association forcée. La vertu même ne doit pas être embrassée par contrainte. Je me crois, à tort ou à raison, assez fort pour marcher seul : de quel droit m'imposer un compagnon ? C'est en me repliant sur moi-même que je sens mon activité croître et mon intelligence s'illuminer : de quel droit m'écraser sous le joug de la collaboration ?

Toute association particulière a ses charges comme ses avantages : si j'entends me priver de ceux-ci pour ne pas subir celles-là, nul n'a le droit de refaire mon calcul et de prendre mon parti contre moi-même. « Le droit de rester
« en dehors de tout syndicat n'est pas moins respectable
« que le droit de se syndiquer (2). »

Il semble que certaines associations professionnelles françaises aient perdu du même coup la notion de la justice et celle de la liberté. Les ouvriers mégissiers de la fabrique Alric, de Millau, s'étant mis en grève, ont tenté d'imposer à leurs patrons la promesse écrite de n'occuper que des ouvriers syndiqués. On a vu, dans le Berry, quelques syndicats instituer des séries de prix et prétendre soit interdire aux ouvriers qu'ils n'avaient pas enrégimentés de débattre librement les conditions de leur propre travail, soit se faire attribuer une partie de l'économie que l'« employeur » pouvait réaliser en traitant à des conditions avantageuses avec l'« employé » non syndicaire. On a vu, dans l'Isère, un autre syndicat punir un de ses propres membres de ce qu'il s'était retiré de l'association et refusait d'y rentrer, en le faisant congédier de tout autre atelier sous la menace d'une grève et en le mettant dans l'impossibilité de gagner son pain. Le principe de la *grève obligatoire* est inscrit dans les

(1) Par exemple en vue de les rendre aptes à passer certains contrats communs, ou de réduire le nombre de leurs comptables. (Voir les art. 46, 46 a, 46 b, de la loi du 10 avril 1892.)

(2) M. Constans. Discours du 4 juin 1893.

statuts de la fédération typographique française, de la chambre syndicale des ouvriers chapeliers de Paris (1), etc. L'obligation pour les ouvriers gantiers d'entrer dans un syndicat national était naguère une des questions inscrites au programme du congrès international de Grenoble (septembre 1893). Ceux qui demandaient hier la liberté réclament aujourd'hui l'empire et se figurent n'être qu'à moitié libres s'ils n'ont pas donné des fers à quelqu'un. Cependant il saute aux yeux que, si les hommes ont le droit de s'associer, ils ont plus certainement encore celui de ne pas le faire. On ne peut pas plus obliger les ouvriers à faire partie d'un syndicat qu'on ne doit pouvoir contraindre les patrons à recevoir exclusivement dans leurs ateliers des ouvriers syndiqués. Il faut défendre la liberté d'association et combattre la tyrannie des associations.

II

Le gouvernement de Juillet fut, pendant dix-huit ans, embarrassé par le droit de réunion. En effet, il était également difficile, à cette époque, d'en avouer et d'en méconnaître le principe. La constitution de 1791 avait donné sans doute aux citoyens la liberté de se réunir « paisiblement et sans armes » en satisfaisant aux lois de police; mais les constitutions ultérieures, la charte de 1830 elle-même, gardaient sur cette question le plus profond silence. Or une loi de thermidor an V avait non seulement prohibé « toute société particulière s'occupant de questions poli-

(1) La grève obligatoire, a dit très bien M. Marcel Barthe au Sénat le 1^{er} juin 1893, c'est évidemment la négation de l'art. 7 de la loi du 21 mars 1884. Car, si le syndicat n'est pas obligatoire, il va de soi que la grève, dans laquelle doivent figurer nécessairement les syndicats professionnels, doit être également facultative.

« tiques », mais déferé « les individus qui se réuniraient
« dans de pareilles sociétés aux tribunaux correctionnels,
« comme coupables d'attroupement » ; l'article 294 du
code pénal punissait d'une amende quiconque aurait,
sans la permission de l'autorité municipale, accordé l'usage
de son appartement pour la *réunion* des membres d'une
association même autorisée, etc. Toutefois le garde des
sceaux, en présentant aux Chambres la loi du 10 avril 1834,
révéla les intentions du pouvoir : « Nous faisons, dit-il,
« une loi contre les associations et non pas contre les
« réunions accidentelles et temporaires qui auraient pour
« objet l'exercice d'un droit constitutionnel. » En effet la
cour de cassation jugea plusieurs fois, avant la révolution
de 1848, que les dispositions du code pénal sur les *associa-
tions ou réunions* illicites (1) ne s'appliquaient pas à de
simples réunions temporaires, accidentelles, non préparées
d'avance ou sans but déterminé. Toutefois l'administration,
— fort dépourvue, — avait cherché quelque moyen d'inter-
dire les réunions dangereuses, et le trouva non sans diffi-
culté dans la loi du 24 août 1790, qui chargeait les munici-
palités du maintien de l'ordre dans les lieux publics.

Mais le décret dictatorial du 25 mars 1852 déclara ces
mêmes dispositions du code pénal applicables à toutes les
réunions publiques, et le droit de réunion fut supprimé
pendant seize ans. On osa l'organiser pour la première fois
en 1868. Il y avait quatre-vingts ans que la constitution
des États-Unis défendait aux législatures, au congrès lui-
même de le restreindre.

Il faut distinguer trois espèces de réunions : les réunions
non politiques, les réunions électorales, les réunions poli-
tiques, auxquelles on a souvent assimilé les réunions reli-
gieuses.

Les réunions électorales ont été de tout temps classées à
part. Elles sont, en effet, intimement liées à la liberté des

(1) Les art. 291 et suiv. du code pénal sont placés sous cet intitulé.

élections. Le vote n'est pas libre s'il n'est pas éclairé. Le vote n'est pas éclairé si les électeurs d'une circonscription n'ont pas la faculté de choisir leurs candidats en connaissance de cause. Ils ne l'ont pas s'il ne leur est loisible ni de les questionner, ni de les entendre. L'accord s'était fait sur ce point bien avant la loi de juin 1868. Il avait même été proposé, dans les travaux préparatoires de la loi d'avril 1834, d'y insérer une disposition formelle en faveur des assemblées électorales, et M. Martin (du Nord), rapporteur, demandait au Parlement de s'expliquer catégoriquement à ce sujet. On évita pourtant de s'expliquer, tant on était encore intimidé par les souvenirs de la Révolution française, et la chose fut sous-entendue plutôt qu'entendue. Au demeurant la commission du Corps législatif put dire, trente ans après, que, sous le régime du suffrage restreint, ces réunions avaient toujours été tolérées. A la vérité, les Chambres de 1868 ne subissaient, cette fois, qu'avec une répugnance visible l'initiative du gouvernement impérial et le lui firent comprendre (1). Quand trois députés proposèrent d'étendre aux élections départementales le titre II de la loi nouvelle, le rapporteur eut soin de leur répondre, non sans malice, qu'il était inutile de « troubler la paix publique », de « maintenir une agitation perpétuelle », de « semer des divisions regrettables », quand des motifs politiques sérieux ne l'exigeaient pas. Toutefois le pays s'habitua sans trop de peine à la liberté des réunions électorales. La loi du 30 juin 1881 a pu, sans inconvénient, abroger la disposition qui les prohibait dans les cinq jours antérieurs à l'ouverture du scrutin et réduire à deux heures l'intervalle d'un jour franc qui séparait la déclaration au préfet de la réunion elle-même (2).

(1) « On peut se demander si, en présence des populations rattachées souvent entre elles par le seul lien momentané de l'élection, la nouvelle pratique de ce droit ne donnera pas ouverture à des conséquences dont il est dès à présent difficile de déterminer la portée; si la sincérité du suffrage universel y gagnera toujours, etc. » (Rapport de M. Peyrusse.)

(2) La réunion électorale est, on le sait, sous ce dernier régime, « celle qui

Les pouvoirs publics laissaient, en 1868, « les réunions publiques ayant pour objet de traiter de matières politiques ou religieuses » sous le régime de l'autorisation préalable. Les réunions politiques, disait le gouvernement impérial, n'ont jamais produit en France que le désordre dans les esprits et dans la rue. L'exposé des motifs se plaisait à signaler leur rôle en 1792 et en 1848 : « L'autorité, la liberté, le progrès, la fortune publique, ajoutait-il, tout a souffert de leurs agitations ou de leurs violences. Les gouvernements qui les avaient tolérées ou subies ont épuisé leur énergie à se défendre contre elles, et le pays tout entier a applaudi le jour où il a vu se fermer ces foyers d'excitations, de dénonciations et d'émeutes. » Mais on avait trop accordé pour ne pas accorder davantage, et le gouvernement, après avoir entre-bâillé la porte, comprit un peu tard qu'elle devait être ouverte ou fermée. Tout d'abord la demi-mesure, qui ne rassurait pas les conservateurs, effaroucha l'opposition. En vain un ministre déclarait-il que l'assemblée générale du conseil d'État, présidée par l'empereur lui-même, avait modifié le texte du projet primitif en refusant d'assimiler aux matières politiques proprement dites les matières d'économie sociale, parce que ces derniers mots étaient « trop compréhensifs (1) ». M. Jules Favre fit observer que le gouvernement se réservait le droit de décider quand la matière serait politique ou quand elle ne le serait pas. M. Picard regretta que le gouvernement fit de la « métaphysique » en matière pénale et, par le vague de ses définitions, laissât les promoteurs de réunions dans une périlleuse incertitude. L'événement

« a pour but le choix ou l'audition de candidats à des fonctions publiques électives ».

(1) « Ils nous ont paru, ajoutait M. Rouher, pouvoir être interprétés en ce sens que toutes les questions économiques intéressant le salaire, intéressant la production, intéressant le travail de l'ouvrier, le travail manuel, la production par le patron, pouvaient être éliminées du droit de discussion en réunion publique... Nous voulions laisser toute liberté à ces discussions paisibles... »

prouva bientôt que la ligne de démarcation, très difficile à tracer, devait être incessamment franchie. Les premières réunions publiques finirent dans le tumulte. Les plus redoutables questions d'« économie sociale » avaient été mises immédiatement à l'ordre du jour : la *propriété*, l'*intérêt*, le *salaire*, le *prolétariat*, le *problème social*. Ces questions étaient politiques autant que sociales, et les réunions dans lesquelles elles furent agitées furent aussi passionnées, aussi dangereuses pour la paix publique que des assemblées ouvertement politiques (1).

Cependant tel avait été l'abus du droit de réunion soit en 1792, soit en 1848, soit en 1871, que le gouvernement de la troisième république, nonobstant son désir d'effacer jusqu'au dernier vestige de la législation impériale, soumit d'abord à la Chambre des députés, en 1879, une proposition ainsi conçue : « Toutes réunions publiques périodiques dans le but de traiter de matières politiques sont interdites. Toutefois cette interdiction ne s'applique pas aux conférences. » Cette disposition fut attaquée simultanément par M. Langlois, qui la jugeait puérile, la mesure étant de celles qu'on avait toujours éludées ; par M. G. Périn, aux yeux duquel les réunions périodiques ne pouvaient offrir aucun inconvénient ; par M. Floquet, qui ne comprenait pas que la faculté de s'entendre et de se concerter, étant de droit naturel, cessât de l'être dès qu'on voudrait l'exercer périodiquement, et l'article du projet, ainsi combattu, fut renvoyé d'abord à la commission. Mais le ministre de l'intérieur parvint à faire adopter, non sans peine, la rédaction suivante, qui passa dans la loi de juin 1881 : « Les clubs demeurent interdits. » Qu'est-ce au juste que le club ? « Il constitue toujours une association », disait en 1868 M. Émile Ollivier ; « c'est son caractère dominant ». « Nous », répondait en 1871 M. Bertauld, « nous dirons que, le plus souvent, le caractère dominant est le caractère de réunion

(7) Comp. BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public*, t. II, p. 418.

« publique. » On convint, devant le Sénat, que le club pouvait être envisagé sous deux aspects : comme association et comme réunion (1). Mais la commission sénatoriale déclara, par l'organe de M. Labiche, avoir « voulu le maintien de la « législation existante en la résumant et en la constatant, « c'est-à-dire l'interdiction des clubs ; c'est-à-dire l'inter-
« diction des réunions publiques politiques tenues par des « sociétés non autorisées » .

La loi espagnole du 15 juin 1880 sur le droit de réunion ne contient aucune restriction semblable (2). On lit, au contraire, dans la loi de l'empire allemand contre les aspirations démocratiques socialistes (21 octobre 1878) : « Les « réunions dans lesquelles se manifestent des aspirations « ayant pour objet le renversement de l'ordre politique ou « social existant doivent être dissoutes. Celles qui peuvent « être considérées comme ayant pour but de favoriser ces « aspirations doivent être interdites. Les fêtes publiques « et les processions sont assimilées aux réunions. »

La liberté de réunion n'est pas plus illimitée qu'une autre. Elle ne saurait ôter aux citoyens qui ne se « réunissent » pas, le droit de circuler librement et de vaquer à leurs affaires sans en être empêchés soit par des clameurs violentes, soit par des attroupements tumultueux ou menaçants, soit même par la simple obstruction de la voie publique. C'est une idée qu'un grand nombre de législations ont exprimée sous des formes diverses. Ainsi la constitution prussienne de 1850, après avoir reconnu à tous les Prussiens le droit de se réunir paisiblement, dans un local clos, sans autorisation préalable, s'empresse d'ajouter : « Cette faculté ne comprend pas le droit de « former des assemblées en plein air, lesquelles sont sou-

(1) Discours de M. Martin-Feuillée, sous-secrétaire d'État au ministère de la justice.

(2) Elle se borne à dire : « Par réunion publique, au sens de la loi, on « entend celle qui doit comprendre plus de vingt personnes et doit avoir lieu « dans un local où les organisateurs n'ont pas leur domicile habituel. »

« mises à l'autorisation préalable. » Il y a, dans la nouvelle constitution serbe, une disposition analogue. En Espagne, les réunions publiques, processions civiques et cortèges ne peuvent pas se produire dans les rues, places, promenades et *autres lieux de passage*, sans la permission préalable de certaines autorités administratives (1). D'après la loi française de 1868, une réunion publique ne pouvait être tenue que dans un local clos et couvert. Ce texte avait excité la verve de quelques orateurs. M. Glais-Bizoin demanda si la tente d'un saltimbanque pouvait abriter une réunion. M. Pelletan ayant remarqué qu'on ne trouverait pas toujours, dans les campagnes, de lieux clos et couverts, un député répondit : « Il y a des granges », et son interlocuteur se plaignit de ce qu'on songeait à faire sortir les bœufs ou les ânes de l'étable pour installer les électeurs à leur place (2). Bref, on voulut mieux faire en 1881, et la loi nouvelle se borne à défendre les réunions « sur la voie publique ». M. Cunéo d'Ornano craignit sans doute que la jurisprudence française ne donnât un sens extensif à cette disposition restrictive et demanda ce qu'il fallait entendre par les mots : « voie publique ». M. Naquet, rapporteur, expliqua qu'il s'agissait seulement des places, des rues, des chemins, et que partout ailleurs les citoyens pouvaient se réunir, même en plein air.

La grande innovation, qui date, en France, de 1868, consiste à remplacer le régime préventif par un régime répressif, l'autorisation par la déclaration. C'était beaucoup que de faire accepter cette révolution par des Chambres françaises, il y a vingt-cinq ans, et la circonspection que gardaient encore les pouvoirs publics n'a rien qui doive nous surprendre aujourd'hui. Non seulement les réunions politiques ou religieuses restaient assujetties à l'autorisation préalable, mais « le préfet de police à Paris, les préfets

(1) Loi du 15 juin 1880, art. 3.

(2) « Vous me répondez écurie quand je vous parle grange », répliqua M. Guillemin.

« dans les départements pouvaient ajourner toute réunion
 « qui leur paraîtrait de nature à troubler l'ordre ou à com-
 « promettre la sécurité publique; l'interdiction de la réu-
 « nion pouvait être prononcée par décision ministé-
 « rielle (1) ». C'était, dira-t-on, retirer d'une main ce qu'on
 donnait de l'autre, puisque le droit de réunion ne s'exerçait,
 au demeurant, que sous l'autorisation implicite du pouvoir
 administratif. On se tromperait en jugeant ainsi cette pre-
 mière œuvre législative. Elle fut, malgré cette apparente
 contradiction, l'œuvre fondamentale. Le public et le gou-
 vernement lui-même prirent au sérieux le nouveau principe,
 et nul ne jugea désormais possible de recoudre ce qui venait
 d'être coupé.

La liberté de réunion sera d'autant plus étendue qu'on
 aura resserré dans de plus étroites limites ce qui peut subsis-
 ter encore de l'action administrative après la suppression
 de l'autorisation préalable.

La loi de l'Empire allemand contre les aspirations démocra-
 tiques socialistes élargit démesurément cette action, lors-
 qu'elle dit : « La police a le droit d'interdire et de dissoudre
 « les réunions : il n'y a d'autre recours contre ces mesures
 « que le pourvoi devant les autorités supérieures de po-
 « lice (2). » La législateur espagnol de 1880 la ramène à de
 plus justes proportions par une énumération stricte des cas
 dans lesquels l'autorité peut suspendre ou dissoudre ces
 réunions (3). La loi française de 1881 la réduit à son mini-
 mum.

Dans la phase préparatoire, les autorités administratives
 ne jouent plus qu'un rôle passif. Le préfet de police à Paris,

(1) Loi du 6 juin 1868, art. 13.

(2) Loi du 21 octobre 1878, art. 10.

(3) L'article 5 de la loi du 15 juin 1880 est ainsi conçu : « L'autorité peut suspendre ou dissoudre : 1^o toute réunion publique tenue en dehors des conditions déterminées par la loi ; 2^o toutes celles qui, formées conformément à la loi, s'occupent de sujets non indiqués dans la déclaration ou se tiennent dans un lieu autre que le lieu déclaré ; 3^o celles qui d'une manière quelconque embarrassent la circulation ; 4^o celles qui sont définies dans l'art. 189 du

le préfet dans les chefs-lieux de département, le sous-préfet dans les chefs-lieux d'arrondissement, le maire dans les autres communes donnent un récépissé des déclarations qui doivent précéder toute réunion publique. Le gouvernement s'était bien efforcé de garder un certain droit d'ajournement « en cas de troubles imminents », assez analogue à celui que l'opposition de 1868 n'avait pu faire écarter sous le second Empire; mais, après une escarmouche heureuse, il fut battu sur ce point, en seconde délibération, devant la Chambre des députés. Un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire put être encore délégué par l'administration pour assister aux séances et y choisir sa place. Mais, quand il s'agit de déterminer ses pouvoirs, un grand désordre s'empara des esprits et le projet du gouvernement, jugé trop autoritaire, fut assailli par une grêle d'amendements. Le ministère fit pourtant voter par la Chambre, en première lecture, une disposition qui conférait au fonctionnaire délégué le droit de prononcer la dissolution de la réunion : « 1° si le bureau, après trois avertissements, maintenait la parole à qui commettrait un délit prévu par les lois; « 2° si la réunion méconnaissait l'autorité du président ou « devenait tumultueuse. » Mais c'était donner au commissaire de police, sur les réunions, un très grand pouvoir, d'autant plus illimité que le mot « tumulte » était vague et pouvait recevoir, au moment critique, les interprétations les plus variées. Renvoyé plusieurs fois à la commission, remanié par la Chambre des députés, remanié par le Sénat, le texte finit par subir une transformation complète. Il fut reconnu qu'on ne devait, à aucun prix, permettre au fonctionnaire délégué d'apprécier la portée des opinions et des discours, ni de décider quelles thèses il y avait lieu d'interdire ou de

code pénal; 5° celles dans lesquelles on commet ou on essaye de commettre un des délits spécifiés au titre III, livre II, du même code. Dans tous ces cas, l'autorité locale rendra compte immédiatement au gouvernement, et, dans les deux derniers, le tribunal compétent sera en outre saisi pour ce qui regarde la peine. »

tolérer, ni de juger la conduite du bureau; que les ennemis du gouvernement ne manqueraient pas de rejeter sur lui la responsabilité des bévues commises par ses agents; qu'il fallait donc, même dans son intérêt, soustraire les réunions à cette tutelle. Le droit de dissolution ne put être désormais exercé par le représentant de l'autorité que s'il en était requis par le bureau lui-même ou s'il se produisait des collisions et voies de fait (1).

Cette loi du 30 juin 1881 est assurément la plus libérale que les pouvoirs publics nous aient jamais donnée. Ce qu'il faut souhaiter, c'est que les Français n'en abusent pas et méritent, par la pratique de la liberté, de posséder la liberté. Au moment où nous écrivons ces lignes, les journaux nous apprennent que les deux candidats républicains des circonscriptions de Roubaix ont failli, dans une réunion publique, être assommés par un groupe socialiste. A Paris, le candidat J. Boudet a reçu dans le ventre, au premier mot de son exorde, un coup de pied terrible, et le bruit de sa mort a couru dans tout le quartier des Batignolles : un autre jour, le candidat Maujan, dans une réunion qu'il avait organisée lui-même, « acculé à la tribune par plus de cent « agresseurs, frappé, meurtri, blessé par des gens qui « déclaraient hautement vouloir l'étrangler, a dû faire une « trouée avec ses amis pour sortir de la salle ». La liberté de réunion a été honteusement violée, dit le *Germinal* : les réunions publiques sont désormais rendues impossibles. La liberté de réunion a fait faillite, ajoute le *Figaro* (5 août 1893). Une minorité de violents, une poignée d'énergumènes, lit-on encore dans le *Journal des Débats* (6 août), aura pu ravir à la grande majorité des citoyens l'exercice d'un droit que les pays libres pratiquent.

Chaque peuple est, à ce point de vue, le maître de ses destinées. Il y a dans l'arsenal des lois anglaises un statut sévère de Georges I^{er} relatif aux assemblées de douze per-

(1) Loi du 30 juin 1881, art. 9.

sonnes qui troublent la paix publique (1) : les juges de paix et le shérif y sont investis des attributions les plus étendues pour la dissolution de ces réunions. Mais le droit n'en est pas moins exercé dans toute sa plénitude, parce qu'on a su l'exercer. Justifié par ses œuvres, il est à ce point entré dans les mœurs de la nation qu'aucune force humaine n'en saurait l'arracher. C'est un exemple qu'il est bon de méditer.

(1) 1 Geo. 1, c. 5.

LIVRE II

CHAPITRE PREMIER

DE LA LIBERTÉ POLITIQUE DANS LES ÉTATS MONARCHIQUES.

I. La monarchie peut être un obstacle à l'établissement de la liberté politique. — De diverses théories monarchiques. — La monarchie absolue et le droit de révolte. — La monarchie absolue et la monarchie limitée. — II. Le roi peut être, dans une monarchie constitutionnelle, le gardien de la liberté générale. — III. A quelles conditions.

Nous allons traiter successivement de la liberté politique dans les États monarchiques et dans les États républicains. Il est à peine utile d'ajouter que nous entreprenons cette étude sans l'ombre d'un parti pris pour ou contre l'une des deux formes de gouvernement. Les mots de *république* et de *monarchie* n'ont pas de vertu propre indépendamment de ce qu'ils recouvrent. Si l'on voulait dissenter sur la valeur absolue des deux systèmes, on parlerait indéfiniment sans arriver à s'entendre. Il n'y a pas, pour tous les peuples indistinctement, une forme unique et supérieure : la meilleure est, pour chaque peuple, celle qui répond le mieux à ses traditions, à ses coutumes, à son caractère, à son degré de culture intellectuelle et de valeur morale. Il serait extra-

vagant de fonder une république en Angleterre ; il serait absurde de prétendre établir une monarchie aux États-Unis.

I

La monarchie, envisagée sous un certain aspect, est un obstacle à l'établissement de la liberté politique.

Sans attacher aux opinions de certains publicistes une importance démesurée, nous ne croyons pas qu'il soit indifférent d'embrasser tel ou tel avis sur l'origine du pouvoir. Il n'est presque pas de grande utopie qui ne se soit emparée, surtout en France, d'esprits généreux ou crédules et qu'on n'ait essayé de convertir en acte. Plusieurs opinions de Montesquieu, plus ou moins bien comprises, passèrent dans la Constitution de 1791, et la Constitution de 1793 est issue du *Contrat social*. Or il existe une théorie du droit monarchique qui consiste à faire intervenir Dieu lui-même dans la détermination originaire du pouvoir et dans le choix de son premier dépositaire. C'est la théorie dite « du droit divin ».

L'origine de cette doctrine est fort ancienne. Les princes d'Allemagne affirmaient, au moyen âge, que la puissance impériale procède immédiatement de Dieu seul (*imperialem dignitatem et potestatem esse immediate a solo Deo*), et Jacques I^{er} d'Angleterre tenta de prouver contre le cardinal Bellarmin, dans son *Apologie*, que les rois reçoivent *immédiatement* de Dieu leur autorité. Cette thèse de l'investiture immédiate ressemble fort, si je ne me trompe, au système jadis condamné par saint Jean Chrysostome (1), d'après lequel Dieu lui-même désignerait le souverain, la dynastie, par une manifestation surnaturelle de sa volonté. Les publicistes mo-

(1) Homélie 23. Voir les *Principes fondamentaux du droit*, par M. DE VAREILLES-SOMMIÈRES, p. 399.

dernes ont, à vrai dire, présenté la même idée sous une forme un peu moins rude, et d'habiles critiques ont pu, sans invraisemblance, opposer les partisans du droit divin « providentiel » aux pontifes du droit divin « surnaturel ».

« Dieu n'ayant pas jugé à propos d'employer dans ce genre des moyens surnaturels, a dit Joseph de Maistre, *circonscrit au moins l'action humaine* au point que, dans la formation des constitutions, les circonstances font tout et que les hommes ne sont que des circonstances... Il faut donc renvoyer dans les espaces imaginaires les idées de choix et de délibération dans l'établissement de la société et de la souveraineté. Cette opération est l'œuvre *immédiate* de la nature ou, pour mieux dire, de son auteur. » M. de Bonald fait un pas de plus : non seulement chaque souveraineté concrète est l'œuvre immédiate de la Providence, mais c'est la monarchie elle-même qui est de droit divin : « La première condition du pouvoir est d'être un... C'est la tunique sans couture qui ne peut être divisée... Un peuple, malgré sa prétendue souveraineté, n'a pas plus le droit de s'écarter de la constitution politique de l'unité de pouvoir que de la constitution religieuse de l'unité de Dieu. Il peut en avoir la force, mais il n'en a pas le pouvoir, et cette force n'est que celle qu'a tout homme de transgresser les lois religieuses et morales. »

Il est bien difficile d'associer la liberté politique à ce dogme politico-religieux. « Cette royauté *par la grâce de Dieu* », a dit un jour l'empereur Guillaume II, « signifie que nous autres, Hohenzollern, nous tenons notre couronne du Ciel seul et que c'est au Ciel seul que nous avons des comptes à rendre. » Une fois que, sous des actes humains apparents, c'est la volonté de Dieu même qui s'accomplit dans le choix du monarque, le pouvoir monarchique est marqué d'un sceau particulier. On aura beau dire, pour atténuer les conséquences d'un faux principe, que, Dieu n'enlevant pas au roi sa liberté dans la direction des affaires publiques, celui-ci reste faillible et que ses écarts peuvent

encore être redressés; ce roi n'en est pas moins l'élu du Très-Haut. Qu'il sera malaisé de le contrôler et de le critiquer! Dieu lui-même paraîtrait manquer de logique s'il arrêtait brusquement son intervention providentielle, et par conséquent c'est à son œuvre qu'on pourrait bien s'attaquer en bravant les ordres absolus du prince. S'il est vrai, comme l'écrivit encore de Maistre, qu'une famille n'est pas royale parce qu'elle règne, mais qu'elle règne parce qu'elle est royale, elle a reçu des dons particuliers pour faire le bonheur de ses peuples et tient du Ciel certaines lumières dont les autres mortels sont dépourvus. Qu'on aille donc, dans de pareilles conditions, débattre un *bill* des droits avec la couronne! Le peuple ne peut plus faire un mouvement sans ébranler les voûtes du temple.

La théorie du patriarcat monarchique n'est pas moins contraire au développement régulier de la liberté politique. Quoi qu'aient pu penser dix ou douze publicistes assez peu connus, l'État est autre chose que la famille gouvernée par le père ou par son successeur légitime, et nous ne prendrons pas la peine de démontrer cette proposition. Personne ne peut blâmer Louis XVIII d'avoir exprimé dans le préambule de la Charte le bonheur qu'il éprouvait « à se retrouver au « sein de la grande famille », ni Louis XII de s'être laissé surnommer entre tous « le père du peuple »; mais ce sont là des images et non des réalités. L'enfant ne discute pas avec le père et lui doit une obéissance passive; le père se mêle de tout, nourrit, loge, élève, corrige et donne, au besoin, des étrivières. L'État n'a ni les mêmes devoirs ni les mêmes droits, n'ayant pas à jouer le même rôle. S'il entendait pratiquer les uns, exercer les autres, un joug absurde, une surveillance minutieuse et tracassière pèseraient sur toute la nation. C'est une chimère que de fonder le principe d'un gouvernement sur l'amour réciproque du prince et du peuple. Tant mieux s'ils s'aiment! Le peuple russe a pour son Empereur cette tendresse naturelle, et c'est pour l'Empire un incomparable élément de force. Mais, outre qu'on

ne retrouve peut-être cet état d'esprit particulier dans aucun autre pays de l'Europe, est-ce poser une limite au pouvoir d'un seul que de le tempérer par ce sentiment très vague : l'amour quasi paternel du prince envers ses sujets ? L'amour laisse faire, l'amour encourage ou pardonne ; il a ses élans et ses défaillances. On peut bâtir sur ce sentiment ondoyant et mobile un régime de bienveillance instable et de tolérance passagère, mais non un régime de liberté.

Les princes ne sont pas d'ailleurs, en général, des pédants à la façon de Jacques I^{er} : ils se soucient assez peu de dissertar sur l'origine philosophique du pouvoir absolu, pourvu qu'ils l'exercent. Laissons donc un moment les théories du patriarcat ou du droit divin, et plaçons-nous en face de la monarchie pure, sans contrôle, envisagée comme un simple fait : l'État, c'est le roi.

Quand ce roi serait un homme extraordinaire, unissant aux qualités morales de saint Louis le génie militaire du grand Frédéric et la profondeur politique de Cromwell ou de Richelieu, cette forme de gouvernement serait encore très défectueuse. D'abord ce personnage idéal, qui sait tout, voit tout, devine tout et prend toujours, à point nommé, sur toutes choses, le parti le plus conforme aux intérêts de son peuple, est un personnage imaginaire. Je ne peux pas songer à ce type merveilleux d'un prince élevé par sa valeur au-dessus des autres hommes et subjuguant l'humanité par la supériorité de son génie sans voir se dresser à mes yeux l'image de notre grand Empereur tirant la France du bourbier, constituant l'État moderne, lançant ses légions à travers l'Europe et marchant, de prodige en prodige, à la conquête de l'Occident ; puis lassant la victoire elle-même, épuisant ses peuples, reculant pas à pas devant les nations qui n'osaient pas le regarder en face, accumulant les fautes sur les fautes, ne pouvant se résoudre à perdre jusqu'aux conquêtes de la Révolution française et perdant tout, contraint à la fin d'abandonner sa patrie envahie et mutilée.

Mais ce pouvoir peut tomber entre les mains d'un sot ou

simplement d'un homme ordinaire, et l'aventure devient des plus périlleuses. Celui-ci ne saura pas conduire la monarchie, en méconnaîtra les traditions, en changera les alliances, prêterà les mains aux intrigues formées contre sa propre grandeur, résistera quand il faudrait céder et cédera quand il faudrait résister : il est capable de détruire en quelques années l'œuvre des siècles.

Cependant un seul homme a pensé pour tous, voulu pour tous, agi pour tous. Qu'a-t-il pu subsister de la liberté politique ? Ce que l'édit de Nantes accordait aux dissidents, un autre édit le leur retire ; Louis XIV en vient à ne plus supporter les franchises municipales et les supprime quand il n'en trafique pas : on oublie une fois, sous le premier Empire, de soumettre le budget au Corps législatif, et les impôts vont être perçus en vertu d'un simple décret. Le moindre inconvénient de ce régime n'est pas d'enlever à la nation toute participation au maniement des intérêts généraux. Quand elle devra sortir de sa torpeur, elle le fera difficilement. Elle tâtonnera, marchera par soubresauts, s'agitera dans le vide, également incapable de supporter un nouveau guide et de se guider elle-même. Je reproche encore moins à la monarchie absolue de supprimer provisoirement la liberté politique que de mettre pour longtemps un pays hors d'état de la posséder.

Tels sont les abus de ce régime que la plupart des théologiens : saint Thomas (1), Suarez (2), Molina (3), Marquez (4), Lessius (5), Billuart (6), Balmès (7), Ventura (8), Parisi (9),

(1) *Summa theol.*, 2^a 2^{ae} quæst. XLII, art. 2; quæst. XCVI, art. 4; quæst. XCVII, art. 2; et *De regimine princ.*, lib. II, cap. vi.

(2) *De caritate, tract. de bello*, disp. XIII, sect. VIII, et *Defensio fidei*, lib. III, c. II et III.

(3) *De jure et justitia*, tract. III, disp. VI, n. 2.

(4) *El Gobernador cristiano*, lib. I, cap. VIII.

(5) *De jure et justit.*, lib. II, cap. IX, disp. IV, n. 10 et 11.

(6) *Summa sancti Thomæ, tract. de jure et just.*, dissert. X, art. 2.

(7) *Le protestantisme*, c. XVI.

(8) *Essai sur le pouvoir public*, c. VIII.

(9) *La démocratie devant l'enseignement catholique*, 3^e cas de conscience.

et bien d'autres (1) ont envisagé le droit à la révolte comme une ressource suprême et légitime pour les peuples opprimés (2). Le pouvoir étend-il ses droits au delà de leurs justes limites, foulant aux pieds les lois fondamentales, persécutant la religion, corrompant la morale, outrageant la dignité publique et l'honneur des citoyens, exigeant des contributions illégales et violant le droit de propriété, aliénant le patrimoine national, démembrant les provinces, la résistance est permise et, si l'insurrection n'est pas conseillée, du moins n'est-elle pas interdite. Il est vrai que, parmi ces révolutionnaires, quelques-uns, effrayés de leur propre audace, subordonnent, comme Vattel (3) et Ventura, la légitimité de la révolte à l'assentiment de la communauté tout entière; mais on leur répond que l'unanimité des citoyens ne peut pas se concerter et juger en quelque sorte l'oppresser quand celui-ci règne encore, que la révolte est un acte de légitime défense contre des maux énormes et qu'il faut chercher sa justification dans sa cause même, non pas dans le nombre des révoltés (4). Enfin, dans cette pléiade de philosophes, plusieurs vont jusqu'à chercher un remède aux excès de la tyrannie dans le tyrannicide, et si les classiques, comme saint Thomas, Suarez, Molina, Bodin (5), ne permettent que le meurtre du tyran *usurpateur* (6), d'autres, comme Mariana, dans son célèbre traité *De rege et regis institutione*, enseignent la légitimité de tous les tyrannicides, même commis envers un simple tyran d'administration, pourvu que le meurtrier n'agisse que d'accord avec le vœu public, sur l'avis d'hommes instruits et vertueux, par pur amour de la patrie.

(1) Voir l'ouvrage précité de M. DE VAREILLES-SOMMIÈRES, ch. xxix et xl.

(2) En thèse, l'argumentation des théologiens est dirigée contre toutes les tyrannies et non pas seulement contre le pouvoir absolu d'un seul.

(3) *Droit des gens*, liv. I, ch. III, § 52.

(4) M. DE VAREILLES-SOMMIÈRES, *op. cit.*, ch. xl.

(5) *La République*, liv. V, ch. II.

(6) A de certaines conditions, bien entendu, parmi lesquelles l'assentiment tacite de la nation et l'impossibilité de mettre la patrie à l'abri de l'usurpation par un autre moyen.

C'est une conception puérile et grossière que celle de la monarchie absolue, tempérée par le droit à la révolte et la faculté du tyrannicide. Nous ne saurions entrer à fond dans ce débat philosophique sans sortir de notre cadre. Mais il saute aux yeux que le peuple, juge et partie, pourra se croire hors de propos en état de légitime défense (1) et qu'il sera toujours on ne peut plus difficile à des gens mal gouvernés de discerner le point précis où l'oppression justifie la révolte. On a comparé de bonne foi les princes les plus débonnaires aux plus monstrueux tyrans de l'histoire ou de la Fable et, pour ne citer qu'un seul exemple, Louis-Philippe à Tibère. Les efforts mêmes de tant de profonds publicistes ou de saints docteurs pour contenir la monarchie absolue dans de justes bornes prouvent qu'elle ne peut pas être indéfiniment absolue; elle ne peut pas l'être indéfiniment parce que la liberté naturelle de l'homme pose des limites aux soumissions humaines. Cependant, comme il fallait à tout prix trouver un remède à des maux extrêmes, on a fini par admettre l'appel à la force contre la force. En somme, on a tenté de corriger un désordre par un autre désordre. La majorité des peuples civilisés, qui s'est placée sous le régime monarchique, n'était pas enfermée dans ce dilemme, et l'histoire même des royaumes européennes témoigne que le problème pouvait être mieux résolu.

C'est dès le commencement du douzième siècle que l'Angleterre a manifesté cette double tendance de son génie politique : maintenir et limiter la monarchie. La charte des libertés, en quatorze articles, donnée par Henri I^{er} l'année de son avènement au trône (1100), est le point de départ; Henri II la confirma le jour de son couronnement (1154). Leurs successeurs tenteront sans doute de secouer le joug ;

(1) M. de Vareilles-Sommières répond que la même objection pourrait être faite contre le droit de légitime défense entre particuliers; mais ce dernier droit se présente avec certains caractères d'évidence et de précision matérielle qui manquent au droit social. La détermination du péril imminent est bien plus simple dans un cas que dans l'autre.

mais la ténacité des barons déjouera toutes leurs manœuvres, et la grande charte de 1215 (*magna carta libertatum seu Concordia inter regem Johannem et Barones pro concessione libertatum ecclesiæ et regni Angliæ*) deviendra la pierre angulaire des libertés constitutionnelles. On obtiendra de Henri III qu'il la confirme à trois reprises (1216, 1217, 1225) avec certaines modifications : « Nous leur accordons
 « également, dit la proposition finale (1), en notre nom et
 « au nom de nos héritiers, que ni nous ni nos héritiers
 « n'exigerons d'eux quoi que ce soit de contraire aux liber-
 « tés contenues dans la présente charte ou d'inconciliable
 « avec elles ; et tout ce qui pourra être exigé de l'un d'eux
 « contrairement à cette disposition sera nul et non avenu. »

La grande charte une fois de plus confirmée par Édouard I^{er} (10 octobre 1297) contient une disposition capitale : « ... Pour
 « aucun besoin désormais nous ne lèverons des aides,
 « charges ou taxes, si ce n'est du commun consentement
 « de tout le royaume et pour son avantage commun, excepté
 « les anciennes aides et les charges dues ou accoutumées. »

Le statut de *tallagio non concedendo* (même année) décrète avec un surcroît de précision qu'aucune aide, aucune taille ne sera prise ou levée dans le royaume sans le consentement et la commune volonté des archevêques, évêques et autres prélats, comtes, barons, hommes d'armes, bourgeois et hommes libres. La monarchie britannique est désormais fondée sur des assises inébranlables. Les Tudors pourront intimider le Parlement et l'absorber en fait ; mais ils ne rompront pas le cercle légal dans lequel l'accord des pouvoirs publics a depuis plusieurs siècles enfermé les dépositaires du pouvoir royal, et le droit des chartes antiques sortira plus vivace de toutes les épreuves. Quand les lords et les communes adresseront en 1627, à Charles I^{er}, la mémorable *pétition du droit*, ils invoqueront les statuts d'Édouard I^{er} qui défend de lever des impôts sans le consen-

(1) Texte du 11 février 1225.

tement de la nation, le statut d'Édouard III qui protège les contribuables contre l'emprunt forcé, l'article de la grande charte qui ne permet de juger, de condamner aucun homme libre si ce n'est en vertu d'une sentence légale de ses pairs ou des lois du pays, et le roi devra répondre : *Soit droit fait come est désiré*. Cependant les Stuarts ne supporteront pas ce frein mis par les lois fondamentales et par la coutume à leur prérogative royale, et le sceptre tombera de leurs mains. Le *bill des droits* de février 1689, voté par les communes victorieuses, va donc circonscrire plus étroitement les attributions du prince et commence à déplacer l'axe du pouvoir : « Le prétendu pouvoir de l'autorité royale
 « de suspendre les lois ou l'exécution des lois, sans le con-
 « sentement du Parlement, est illégal... Le prétendu pou-
 « voir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de
 « l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par
 « le passé, est illégal... Une levée d'impôts pour la couronne
 « et à son usage sous prétexte de prérogative sans le con-
 « sentement du Parlement pour un temps plus long et
 « d'une manière autre qu'il n'est ou ne sera arrêté par le
 « Parlement, est illégale... La levée et l'entretien d'une
 « armée dans le royaume, en temps de paix, sans le con-
 « sentement du Parlement, est contraire à la loi... Les élec-
 « tions des membres du Parlement doivent être libres... »

Une constitution *libre et monarchique*, disait Louis XVIII en 1814 (1), remplira l'attente de l'Europe éclairée. Telle était, en effet, l'attente générale, et le congrès de Vienne avait lui-même décrété (2) qu'il y aurait dans tous les États de la Confédération germanique une constitution représentative. En même temps que le roi de France octroyait des institutions représentatives à ses sujets, le roi de Prusse annonçait aux siens l'institution d'États provinciaux et d'une diète nationale (3). Plusieurs États secondaires s'atta-

(1) Préambule de la Charte.

(2) Art. 13 de l'acte général.

(3) Ordonnance royale du 22 mai 1815.

chèrent dès cette époque à reproduire le nouveau type du gouvernement français : en 1818 la Bavière, en 1819 le Wurtemberg, en 1826 le Portugal. Sans l'avis et le consentement des États de Bavière, divisés en deux Chambres, aucune loi générale nouvelle concernant la liberté des personnes ou la propriété des citoyens ne put être publiée, aucune des lois existantes ne put être abrogée ni modifiée. Dans le Wurtemberg, les États se divisèrent également en deux Chambres, qui devaient être convoquées tous les trois ans et furent appelées « à maintenir les droits du pays à « l'égard du souverain ». La charte portugaise énuméra comme il suit les attributions des Cortès : recevoir le serment du roi; élire le régent ou le conseil de régence et fixer les limites de leur autorité; reconnaître le prince royal comme successeur au trône dans leur première réunion après sa naissance; nommer un tuteur au roi mineur à défaut de désignation par le testament du père; à la mort du roi ou à la vacance du trône, procéder à l'examen de l'administration qui finit et réformer les abus qui s'y sont introduits; faire les lois, les interpréter, les suspendre, les abroger; veiller au maintien de la constitution et au bien général de la nation; fixer annuellement les dépenses publiques et répartir les contributions directes; autoriser ou refuser l'entrée de forces étrangères de terre ou de mer dans le royaume ou dans les ports; fixer annuellement, sur la proposition du gouvernement, les forces de terre et de mer ordinaires et extraordinaires; autoriser le gouvernement à contracter des emprunts; établir les moyens convenables pour le paiement de la dette publique; régler l'administration des biens de l'État et décréter leur aliénation; créer ou supprimer les emplois publics et les traitements attachés à ces emplois; déterminer le poids, la valeur, l'inscription, le type et la dénomination des monnaies ainsi que l'étalon des poids et mesures.

Les Belges, unis à la Hollande par la Sainte-Alliance, avaient déjà fait, après 1815, l'expérience de la monarchie

représentative sous sa forme moderne. Mais la constitution qui leur fut alors imposée mettait toute la force dans la main du roi sans limiter ses pouvoirs par la responsabilité ministérielle et reconnaissait à peine en termes indécis les libertés de la nation (1). Le mouvement de 1830 affranchit la Belgique et, du même coup, enfanta la constitution belge de 1831. Deux dispositions fondamentales caractérisent l'esprit du nouveau pacte : l'article 25, d'après lequel « tous les pouvoirs émanent de la nation » ; l'article 78, d'après lequel « le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que « lui attribuent formellement la constitution et les lois portées en vertu de la constitution même ». Tandis que, dans la théorie pure du droit public anglais (nous ne parlons que de la théorie), le prince est la source de tout pouvoir et de toute autorité, le prince n'exerce, dans la théorie constitutionnelle belge, que des pouvoirs délégués, essentiellement restreints aux termes mêmes de la délégation.

En Grèce, Othon I^{er} avait gouverné onze ans sans constitution, assisté d'un simple conseil d'État ; mais il dut convoquer, à la suite d'une insurrection militaire (15 septembre 1843), une assemblée constituante qui vota, non sans de longs débats, une constitution à peu près modelée sur la charte française de 1830 (2).

La révolution de 1848, qui renversait la monarchie constitutionnelle en France, donna dans le reste de l'Europe un grand essor au développement des institutions représentatives. Le statut fondamental des États sardes, étendu par des décrets successifs, depuis le 7 décembre 1859, au reste de l'Italie, fut publié le 4 mars 1848. Il réserve au prince tout le pouvoir exécutif, décide que le pouvoir législatif est exercé collectivement par le roi et par deux Chambres (3),

(1) Voir DUPRIEZ, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, t. I, p. 205.

(2) La réforme constitutionnelle de 1864 n'eut guère pour résultat que d'abolir le Sénat et de substituer la Chambre des députés aux deux Chambres législatives.

(3) Art. 3 et 5.

mais ajoute que les ministres sont responsables (1) ; certains jurisconsultes ont, il est vrai, tenté de placer dans la sphère du pouvoir purement personnel un certain nombre d'actes issus de la prérogative royale (2), mais sans parvenir à faire prévaloir leur doctrine sur le véritable esprit du statut. Quelques mois plus tard, un nouveau pacte remplaçait dans les Pays-Bas la constitution de 1814 : il énonce que le pouvoir législatif s'exerce en commun par le roi et par les États généraux, divisés en deux Chambres, assemblés au moins une fois par an, permet à la seconde Chambre non seulement d'amender (ou de rejeter) les propositions du roi, mais de présenter au roi des projets de loi, proclame enfin la responsabilité des ministres en même temps que l'inviolabilité royale. C'est dans la même phase de notre histoire moderne (31 janvier 1850) que le roi de Prusse résout de tenir à ses sujets les promesses de 1815. Il est vrai que la dynastie nationale, justement fière de son rôle historique, à la fois crainte et respectée, appuyée sur une armée nombreuse et bien disciplinée, sur une administration énergique, saura maintenir dans ce pays sa situation prépondérante. En dépit des textes qui proclament la responsabilité ministérielle, M. de Bismarck pourra dire au *Landtag*, tantôt, comme le 27 janvier 1863 : « Les ministres, en Prusse, « n'agissent qu'au nom et sur l'ordre du roi ; ils sont les « ministres du roi et non point, comme en Angleterre, les « ministres de la majorité parlementaire », tantôt, comme le 21 janvier 1882 : « Chez nous, c'est le Roi lui-même qui « gouverne ». L'introduction du régime représentatif n'en a pas moins abouti, depuis 1850, à restreindre le pouvoir législatif du roi, naguère absolu. Le *Landtag* a reçu de la constitution nouvelle une quadruple mission : le vote des lois, la ratification de certains traités diplomatiques, le vote

(1) Art. 67. « Les ministres sont responsables, les lois et les actes du gouvernement n'ont de force que s'ils sont contresignés par un ministre. »

(2) Voir notamment CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, 3^e édit., t. II, p. 39.

des budgets et de toutes les mesures intéressant les finances du pays, un certain contrôle sur l'administration.

L'impulsion donnée s'étend et se propage dans la période strictement contemporaine. La constitution suédoise de 1809 (*Regeringsform*), partiellement modifiée par une série de lois presque ininterrompue, est remaniée complètement en 1866. L'ancienne division du Riksdag en quatre ordres ne répondait plus aux besoins nouveaux ni aux idées modernes : ils sont remplacés par deux Chambres élues. Les États se réunissaient d'abord tous les cinq ans, puis tous les trois ans (1845) : le Riksdag est annuel depuis 1866. Le Riksdag « représente le peuple suédois ». Il exerce seul « le droit immémorial qu'a le peuple suédois de s'imposer « lui-même » (1). Il appartient au Riksdag, de concert avec le roi, de faire les lois générales civiles ou criminelles et de changer les lois antérieures, etc. (2). La constitution norvégienne (*Grundlov*) est quinze fois amendée de 1814 à 1869, mais surtout en 1869 : « La nation norvégienne « exerce » aujourd'hui « la puissance législative par l'organe du Storthing, qui se compose de deux sections, un « Lagthing et un Odelsthing » : toute loi doit être d'abord présentée à l'Odelsthing soit par ses membres, soit au nom du gouvernement. Les attributions du Storthing sont peut-être les plus étendues dont un parlement puisse être investi dans une monarchie représentative (3). La constitution danoise de 1849, révisée le 28 juillet 1866 (*Gjennemsete Grundlov*), laisse une plus grande marge à l'autorité royale (4), mais en proclamant la responsabilité ministérielle, en fixant d'avance la session annuelle du Riksdag (composé du Fol-

(1) Voir les art. 49 et 57 de la constitution modifiée.

(2) Le texte ajoute : « Le roi ne peut, sans le consentement du Riksdag, « ni le Riksdag sans le consentement du roi, faire aucune loi nouvelle ni en « abroger une ancienne. » Voir au surplus les art. 87 et suivants de la constitution modifiée.

(3) Voir, entre autres dispositions, l'article 75 de la constitution révisée.

(4) « Le roi, dit l'art. 11 de la constitution, est investi de l'autorité suprême « sur toutes les affaires du royaume sous les restrictions déterminées par cette « constitution, et il l'exerce par ses ministres. »

kething et du Landsthing) au premier lundi d'octobre (1), en proclamant le Riksdag inviolable et en déclarant coupable de haute trahison quiconque attente à sa sûreté et à sa liberté, en décidant qu'aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé, qu'aucune troupe ne peut être levée, aucun emprunt contracté, si ce n'est en vertu d'une loi, etc. (2). L'Autriche elle-même s'était départie de l'opposition qu'elle avait faite en 1815, dans le congrès de Vienne, aux délégués de la Prusse, sur l'établissement d'institutions représentatives garanties à tous les États allemands par la Confédération germanique : un diplôme impérial du 20 octobre 1860 y avait ouvert l'ère des réformes durables, et la patente du 26 février 1861 y réglait la représentation de l'Empire au Reichsrath en donnant à chaque province autrichienne une constitution spéciale. Les lois fondamentales (*Staatsgrundgesetze*) du 21 décembre 1867 sur les droits généraux des citoyens, la représentation de l'Empire, l'exercice du pouvoir exécutif et gouvernemental, etc., achevèrent cette organisation constitutionnelle. L'empereur garde sans doute le commandement supérieur de la force armée, déclare la guerre et fait la paix, conclut les traités politiques, nomme et révoque les ministres, mais il n'exerce le pouvoir politique que par ces ministres responsables ; il jure, en prenant le gouvernement, de maintenir d'une manière inviolable les lois constitutionnelles des royaumes et pays représentés au Reichsrath et de gouverner conformément à ces lois. Le Reichsrath, composé de deux Chambres (3), est investi de quatorze attributions distinctes, méthodiquement classées par la seconde des lois fondamentales. Toutes les matières de législation non comprises dans cette énumération appartiennent aux Landtags des royaumes et pays représentés au Parlement

(1) Si le roi n'a pas fixé un terme de convocation plus rapproché.

(2) En outre, aucun impôt ne peut être perçu avant le vote de la loi de finances. (Art. 49.)

(3) La Chambre des seigneurs et la Chambre des députés.

central (1). Les nouvelles monarchies établies sur le flanc de l'empire ottoman ne pouvaient plus s'écarter de ces maximes. Aux termes de la loi constitutionnelle roumaine (2), « tous les pouvoirs de l'État émanent de la nation », et si le pouvoir exécutif est confié au roi, il ne l'exerce que « d'après le mode déterminé par la constitution » ; d'après la constitution serbe de 1891, « la principauté de Serbie est « une monarchie héréditaire constitutionnelle (*Oustavna*) « avec représentation nationale » et « la Skoupehtina nationale est la représentation du pays » .

Il est à peine utile de rappeler que l'Espagne fut, à partir de 1812, le théâtre d'une lutte très vive, quelquefois sanglante, entre les défenseurs de la monarchie absolue et les partisans de la monarchie constitutionnelle. Aux constitutions de 1812, de 1836-1837, de 1845 et de 1869 a succédé la constitution du 30 juin 1876, présentée par M. Canovas aux Cortès et votée presque sans modification. Le pouvoir législatif appartient aux Cortès (c'est-à-dire à deux assemblées dont les pouvoirs sont égaux), d'accord avec le roi. Les ministres sont responsables. Il appartient au roi d'édicter les décrets, règlements et instructions nécessaires pour l'exécution des lois, de veiller à ce que dans tout le royaume la justice soit rendue d'une manière équitable et rapide, de gracier les coupables en se conformant aux lois, de déclarer la guerre et de faire la paix, à charge de fournir ensuite aux Cortès les explications et documents nécessaires, de diriger les relations diplomatiques et commerciales avec les nations étrangères, de présider à la fabrication des monnaies qui portent son effigie et son nom ; d'ordonner l'emploi des fonds destinés à l'une des branches de l'administration dans les limites des prévisions budgétaires, de nommer aux emplois civils, de conférer les honneurs et distinctions de toute classe, en se conformant aux lois, de

(1) Voir les art. 11 et 12 de la seconde loi fondamentale du 21 décembre 1867.

(2) 30 juin 1866.

nommer et révoquer librement les ministres. La constitution énumère ensuite un certain nombre de mesures qui ne peuvent être prises par le roi sans le consentement des Chambres.

Telle est la monarchie moderne, généralement désignée sous le nom de monarchie constitutionnelle. Toutes ces institutions ne sont pas jetées dans le même moule. L'histoire, les circonstances, les mœurs et le tempérament de chaque peuple, les qualités et les défauts de chaque dynastie en ont, presque à l'infini, diversifié le type. Ici le pouvoir royal s'efface de jour en jour, comme en Angleterre ; là, comme en Prusse, il conteste au Parlement la suprématie et tend non seulement à maintenir, mais à fortifier ses prérogatives. Nous allons faire un moment abstraction de ces nuances et nous demander s'il n'est pas possible de tirer parti d'un tel régime, envisagé de haut, pour fonder et maintenir la liberté politique.

II

Le roi peut être, dans une monarchie constitutionnelle, le gardien de la liberté générale.

Sa tâche quotidienne et nécessaire est de chercher ce qu'exige l'intérêt permanent du pays. Les hommes qui se disputent la conquête d'une majorité parlementaire et cette majorité même sont dévorés par le souci de l'heure présente. Quel est le caprice actuel du corps électoral ? Que demande la presse ? De quel côté le vent souffle-t-il ou va-t-il souffler ? Car si l'homme d'État ne sait pas observer les moindres revirements de l'opinion publique, épier les signes précurseurs de chaque orage et se placer dans le courant des volontés populaires, il peut disparaître de la scène. Il est dur d'éclairer le peuple à ses dépens, et l'on se figure

aisément que, dans l'intérêt même du peuple, nul ne doit s'armer d'un courage inutile. Or la constitution place au-dessus des partis un homme que la perpétuité même de sa fonction et la nécessité de transmettre un pouvoir intact à sa descendance obligent de songer au lendemain. Celui-ci peut, mieux que tout autre, mesurer le poids des charges que le présent impose à l'avenir et ce que coûtera dans quinze ou vingt ans la condescendance d'un jour. Il s'agit, par exemple, d'opter, pour faire face à certaines dépenses, entre l'emprunt ou l'impôt, et l'impôt déplaît aux contribuables, qui laissent, au contraire, croître avec indifférence le capital de la dette publique. Il faut régler un système d'alliances, et le gros du pays, qui se paye de mots, pousse les pouvoirs publics dans une voie funeste, ainsi qu'il arriva chez nous en 1866 quand l'immense majorité de la presse encourageait de ses vœux la coalition de la Prusse et de l'Italie contre l'Autriche... jusqu'à la bataille de Sadowa. C'est à la royauté de prendre en main la cause nationale, c'est-à-dire de prévoir les conséquences d'une effervescence impolitique et d'assurer l'avenir.

Or le propre de la royauté constitutionnelle est de ne pouvoir s'acquitter de ce grand rôle qu'avec le concours de la nation. C'est là sa faiblesse, aux yeux de certains publicistes. Bornons-nous à dire que c'est à la fois la principale difficulté de sa tâche et sa raison d'être. Le prince, tel que nous le concevons, est comptable envers le pays du pouvoir modérateur qu'il exerce dans l'intérêt de la république. C'est à lui d'éclairer ses ministres, d'avertir les chefs de la majorité parlementaire, d'opposer aux vues égoïstes des gens pressés l'amour profond et désintéressé de la patrie, le respect de ses traditions, le souci de ses destinées, le sentiment de sa grandeur future. Comme il peut se tromper à son tour, il subira de son côté l'ascendant de ceux qu'il cherche à convaincre et la vérité se dégagera peut-être de ces rapprochements, de ces entretiens, de cette patriotique contradiction. Ce noble débat entre le chef héréditaire du

peuple et les conseillers de la couronne, représentant les élus de la nation, sur l'intérêt permanent du pays, est une des plus hautes et des plus utiles manifestations de la liberté politique.

Mais, en outre, ce surveillant général de l'État doit « rester l'arbitre des partis et n'appartenir à aucun (1) ». Tout le reste de la nation s'enrôle plus ou moins complètement sous diverses bannières : whigs ou tories, catholiques ou libéraux, conservateurs nationaux-démocrates, nationaux-libéraux (2), etc. Le roi, seul, n'est pas enrôlé. Par conséquent, il n'appartient pas aux vainqueurs de la lutte électorale et les vaincus ne sont pas ses ennemis. Il n'a contre eux aucun ressentiment, aucune animosité. Les chefs de l'opposition seront, un jour ou l'autre, ceux du gouvernement. S'il ne doit rien faire pour les aider à reprendre le pouvoir, il ne fera rien non plus pour leur en fermer la route. Quand aura tourné la roue de la fortune, il appellera quelques-uns d'entre eux, les admettra de bonne grâce dans ses conseils, travaillera de concert avec eux, comme avec leurs prédécesseurs, au développement de la richesse publique. Il n'existe donc pas, aux yeux du roi, deux nations dans une seule. Henri IV, ai-je dit, quoique monarque absolu, sut traiter ainsi les Français et ne voulut « entrer en « ombrage d'aucun de ses naturels sujets ». Il fut, à ce point de vue, le précurseur de la monarchie constitutionnelle.

La minorité peut donc respirer. Cette minorité, qui redeviendra demain la majorité par le jeu naturel des institutions, a des droits respectables. Telle est, je ne me lasse pas de le répéter, la conception moderne de la liberté politique, qui ne consiste pas seulement à protéger la volonté générale contre les fantaisies d'un maître unique ; elle ouvre un asile aux minorités elles-mêmes et leur reconnaît un patrimoine inviolable. En ce point l'intérêt du prince et celui de la

(1) Expressions de Prévost-Paradol.

(2) On compte jusqu'à douze groupes dans le Reichstag élu dans l'empire d'Allemagne en juin 1893.

nation se confondent. Le prince serait amoindri s'il était mis, pieds et poings liés, à la disposition d'un parti dominant et tyranique; la royauté serait en péril si les opprimés pouvaient un moment soupçonner son chef de faire cause commune avec les oppresseurs. Mais, du même coup, tous les ressorts du gouvernement représentatif seraient faussés. Il importe à la nation que les partis ne se voient pas une haine inextinguible et ne soient pas tentés de s'anéantir; que l'un soit à même de recueillir la succession de l'autre et de réparer ses fautes; par conséquent qu'un chef héréditaire plane au-dessus de tous, pour empêcher le fort d'écraser le faible et faire descendre un rayon de justice sur tous les enfants de la même patrie.

C'est surtout dans les pays livrés à l'esprit démocratique que le pouvoir modérateur du prince est la sauvegarde des libertés publiques. Il est on ne peut plus difficile de poser des bornes à la toute-puissance de la démocratie qui représente le nombre, c'est-à-dire la force, et se persuade aisément qu'elle suffit à représenter le droit. Capable de grandes choses, mais tourmentée par la soif de l'égalité, secouant volontiers les traditions, fière, intolérante, elle poursuit avec fougue un idéal qui fuit sans cesse et, pour le saisir, est prête à tout broyer. Cependant l'intérêt immédiat de la démocratie pure ne se confond pas nécessairement avec celui de la patrie. Qui donc prendra, dans une circonstance grave, le parti de celle-ci contre celle-là? Une société démocratique ne refluant jamais vers l'aristocratie, qui pourra se faire écouter du peuple? Peut-être un seul homme, image vivante et serviteur-né de la patrie, le chef de la dynastie nationale, si la nation possède une dynastie qui ait personifié son indépendance, combattu pour elle, souffert avec elle. Celui-ci, s'il sait faire son métier de roi, ne sera ni l'adversaire ni le valet de la démocratie : prêt à la soutenir dans ses jours d'épreuve, à la contenir dans l'ivresse de ses victoires, à l'arrêter dans ses velléités d'oppression. C'est la tâche complexe et redoutable de la royauté moderne.

III

Il s'agit de déterminer à quelles conditions elle pourra s'en acquitter.

Le premier devoir de la royauté constitutionnelle est de respecter la constitution. Même au lendemain d'une guerre brillante, d'une négociation bien conduite, d'une annexion glorieuse, elle ne devra pas saisir l'occasion, qui peut s'offrir, de rompre à son profit l'équilibre des pouvoirs publics. On peut se demander si cette règle élémentaire n'a pas été méconnue dans la monarchie prussienne. Chacun sait que la constitution de 1850 proclame formellement la responsabilité ministérielle : il a fallu déjà peut-être un peu de complaisance pour transformer cette responsabilité politique, telle que l'avait fondée l'article 44 (1), en une responsabilité purement judiciaire limitée strictement à certains délits. Mais, alors que l'article 61 du même pacte ajoutait : « Les causes de responsabilité, la procédure et les peines « seront déterminées par une loi spéciale », c'est par un véritable abus de son influence que le gouvernement a pu, malgré les efforts réitérés du Parlement, empêcher le vote de la loi promise (2). M. de Bismarck profita de la victoire remportée par la Prusse sur l'Autriche pour exagérer, à un autre point de vue, la prérogative royale. La Chambre des députés ayant refusé de consentir à l'augmentation des effectifs militaires en 1862, le ministère avait procédé de

(1) Art. 44. « Les ministres du roi sont responsables. Tous les actes du « gouvernement du roi doivent, pour être valables, être contresignés par un « ministre qui, par là même, en assume la responsabilité. »

(2) Les jurisconsultes allemands, il est bon de le faire remarquer, enseignent généralement que, jusqu'au vote de cette loi, l'article 61 de la constitution n'a pas de sens et ne peut être appliqué.

lui-même à cette réorganisation, pensant que le *Landtag* subirait le fait accompli; mais la Chambre des députés ne fléchit point, et le cabinet osa faire voter le budget, tel qu'il l'avait présenté, par la Chambre des seigneurs seule. Il gouverna de cette façon pendant quatre années consécutives, sans loi de finances régulière, engageant deux grandes guerres, et fit tout sanctionner après Sadowa. M. de Bismark avait ainsi faussé tous les ressorts et rompu l'équilibre au profit de la royauté.

Le roi ne peut pas non plus, sans manquer à l'un de ses premiers devoirs, susciter des difficultés à ses ministres dans le Parlement. On a reproché très justement à Georges III d'avoir constitué dans la Chambre des communes un parti de *King's friends*, coterie sans principes, obéissant à ses ordres particuliers, votant, suivant sa volonté, pour ou contre le ministère.

Mais, d'autre part, il ne suffit pas que le roi soit le premier gentilhomme de son royaume. Prévost-Paradol le réduisait à peu près à cette fonction sociale dans un des premiers chapitres de la *France nouvelle*. C'est qu'il écrivait en 1868. Nous cherchons en ce moment non à critiquer les institutions de n'importe quel empire ou quelle royauté, mais à discerner le meilleur parti qu'on peut tirer de la monarchie constitutionnelle dans un pays qui se soumet à cette forme de gouvernement. Or la France, à notre avis, n'a pas connu de plus mauvaise constitution monarchique que celle de 1791, plaçant un roseau dans les mains du prince ou ne lui conservant certaines attributions effectives que pour le mettre hors d'état de les exercer, ne lui laissant pas même le droit de nommer les administrateurs de département ou de district (qu'elle place sous sa surveillance), subordonnant ses voyages au bon plaisir du Corps législatif, le jetant pieds et poings liés, inerte et misérable, aux pieds d'une assemblée toute-puissante. A quoi ce mannequin pouvait-il servir?

J'aborde une des plus graves questions qui aient divisé

les deux grands serviteurs de la monarchie constitutionnelle française : M. Guizot et M. Thiers. Ce dernier avait écrit en 1829 : « Le roi règne et ne gouverne pas. » Cet aphorisme était irréprochable, s'il signifiait que le roi ne doit pas concentrer entre ses mains le gouvernement du royaume. Mais M. Thiers entendit lui donner, dans la session de 1846, une bien autre portée. Supposant que Louis-Philippe pourrait le charger un jour de composer un ministère, il faisait connaître d'avance à la Chambre le petit discours qu'il se proposait d'adresser au prince : « Je suis prêt, si mes efforts
 « peuvent vous être utiles, à vous servir, mais en gouvernant d'après ma propre pensée; si ma pensée est d'accord avec celle de Votre Majesté, j'en serai très heureux; mais, si elle en diffère, je persisterai à gouverner suivant ma propre pensée. » Il dénonçait ainsi l'action réelle et visible du roi sur les affaires publiques (1). M. Guizot répondait : « Le trône n'est pas seulement un fauteuil fermé pour
 « que personne ne puisse s'y asseoir. Une personne intelligente et libre, qui a ses idées, ses sentiments, ses désirs, ses volontés, comme tous les êtres réels et vivants, siège dans ce fauteuil... Vous disiez qu'il faut qu'un ministre, pour être un ministre constitutionnel, soit tout-puissant du côté de la couronne. On n'exige pas la toute-puissance du côté des Chambres; on reconnaît qu'il y a là indispensable nécessité de discuter, de transiger, de se faire accepter. Mais on veut que, du côté de la couronne, la même nécessité n'existe pas... Eh bien! tout cela est faux... » La Chambre des députés donna gain de cause à M. Guizot par 229 voix contre 147.

Après plus d'un demi-siècle, aujourd'hui que ces grands acteurs ont disparu de la scène et que le dernier mot appartient à l'équitable histoire, nous ne croyons pas que la Chambre de 1846 se soit trompée. Pour ne parler que de Louis-Philippe, il était résolu très scrupuleusement à ne pas

(1) Voir THUREAU-DANGIN, *Histoire de la monarchie de Juillet*, t. VI, p. 15.

sortir des règles constitutionnelles : si l'on pouvait lui reprocher de manifester parfois son action avec quelque intempérance (1), il voulait se maintenir et se maintenait dans sa sphère légitime d'action. C'est altérer la notion du régime représentatif que de substituer, par la violence ou par la fraude, la volonté royale à la volonté des Chambres; mais il est contraire à la véritable notion de la monarchie constitutionnelle que le roi se désintéresse des affaires publiques. On lui demande, il est vrai, de ne pas s'en désintéresser et de ne pas s'en mêler. C'est peu raisonnable. Si le prince est un habile homme et un bon patriote, il doit s'efforcer d'amener loyalement ses ministres et, par eux, les Chambres à ses propres idées. C'est ce qu'ont fait plusieurs fois les deux premiers rois des Belges. La royauté n'est pas un simple décor, et ce n'est pas seulement pour la forme qu'elle figure au rang des pouvoirs publics. Comment serait-elle la gardienne de la liberté politique, si l'on commençait par lui mettre des menottes? Quand on lui demande de jouer un rôle utile, il faut la mettre à même de le remplir.

Il est assez difficile de déterminer *à priori* ce qu'il faut laisser de prérogatives à la couronne pour qu'elle puisse exercer son pouvoir modérateur et concourir par là même à l'affermissement ou au développement des libertés publiques.

Nous regardons toutefois comme indubitable que le roi doit exercer, par l'organe de ses ministres, le droit d'initiative des lois. Tel ne fut pourtant pas l'avis de notre première Assemblée constituante, puisqu'on lit dans l'acte de 1791 (2) :

« La constitution délègue exclusivement au Corps législatif
 « les pouvoirs et fonctions ci-après : 1° de *proposer* et décréter les lois : *le roi peut seulement inviter le Corps législatif*
 « à *prendre un objet en considération*; 2° de fixer les dépenses
 « publiques; 3° d'établir les contributions publiques... »

Aucune autre disposition de notre premier pacte fonda-

(1) THUREAU-DANGIN, *Histoire de la monarchie de Juillet*, t. VI, p. 16.

(2) Tit. III, ch. III, sect. I, art. 1.

mental ne fait mieux ressortir l'inexpérience et l'esprit chimérique qui présidèrent à sa rédaction. On mettait en échec tout le pouvoir exécutif bien plus encore que le roi lui-même : c'est l'administration entière du royaume qu'on paralysait ou qu'on livrait aux fantaisies imprévoyantes de l'initiative parlementaire. On l'a bien compris en Angleterre où, tout en réduisant le pouvoir personnel du prince à son expression la plus simple, on laisse, même de nos jours, au gouvernement du roi, comme je l'indiquais au chapitre III du premier livre, non pas l'initiative exclusive, mais la prépondérance dans l'initiative. Dans la libre Angleterre, les membres du Parlement ont, sauf pour les projets qui touchent aux prérogatives royales (1), des droits théoriquement égaux à ceux de la couronne. Mais, dans la pratique, le ministère possède seul assez d'autorité pour donner aux bills l'impulsion suffisante et les mener à bonne fin, de telle sorte qu'un projet de loi politique présenté par des membres indépendants n'est jamais adopté contre son avis (2). Ce monopole de fait est singulièrement favorisé par le règlement de la Chambre des communes, puisque sur les cinq séances de la semaine une seule, la plus courte (3), y est affectée à la discussion des bills présentés par les simples députés : encore, si ce bill n'est pas adopté le jour même, est-il renvoyé *au jour suivant*, c'est-à-dire perdu pour la session, car tous les jours sont pris d'avance, et ce projet, s'il aboutit par miracle à la Chambre des communes, rencontre-t-il, une fois transmis à la Chambre des lords, de nouveaux obstacles qu'il parviendra très difficilement à surmonter. En outre, les conseillers de la couronne ont, à l'exclusion de tous autres, le droit de proposer des subsides à la

(1) Aux termes d'une résolution du 11 décembre 1706, aucun bill affectant d'une façon quelconque les prérogatives de la couronne ne peut être examiné sans l'autorisation préalable du souverain.

(2) TODDS, *Parliamentary government*, t. II, p. 376. DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, t. III, p. 365.

(3) Celle du mercredi, séance de jour, levée ponctuellement à six heures du soir.

charge du trésor public. « Cette Chambre », disent les *standing orders* des Communes (1), « ne recevra aucune pétition pour aucune somme relative aux services publics et n'examinera aucune motion tendant à voter un subside ou une charge sur les revenus publics, payable au moyen des fonds consolidés ou sur les sommes à fournir par le Parlement, autrement que sur la recommandation de la couronne. » Elle ne pourra donc que voter, mais « avec une très grande réserve » et « dans quelque circonstance exceptionnelle (2) » des adresses engageant le gouvernement à lui faire la proposition d'un subside, et celui-ci ne sera pas, à la rigueur, tenu de se laisser convaincre. C'est encore au gouvernement seul de présenter toute proposition d'établir une taxe nouvelle ou d'augmenter une taxe ancienne (3). Le droit même d'amendement est restreint en ce qui concerne le budget des dépenses, les députés ne pouvant pas proposer d'augmenter les subsides réclamés par le cabinet. Nous ne prétendons pas, en rappelant cette organisation particulière à la Grande-Bretagne, offrir un type sur lequel doivent se régler tous les pays de monarchie représentative; mais il était utile de montrer par un témoignage irrécusable à quel point s'était trompée notre Constituante en déniait le droit d'initiative à la couronne.

Elle lui laissait, on le sait, un droit de *veto*. « Les décrets du Corps législatif », lit-on dans la constitution de 1791, « sont présentés au roi, qui peut leur refuser son consentement. Dans le cas où le roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. Lorsque deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret, auront successivement représenté le décret dans les mêmes termes, le roi sera censé avoir donné sa sanction. » Le roi doit-il pouvoir donner et, par conséquent, refuser sa sanction aux lois votées par les Chambres? On peut en douter, surtout en

(1) Cf. DE FRANQUEVILLE, *ibid.*, p. 454.

(2) TODDS, *op. cit.*, t. I, p. 700.

(3) Il en est autrement pour l'établissement des taxes locales.

France, en songeant au fatal usage que Louis XVI fit de cette prérogative. Ce fut un prétexte aux séditions et toutes les passions se déchainèrent contre le *veto*. C'est par ce mot même, dont on fit un sobriquet injurieux, que fut désignée la personne royale. Mais la situation était, à cette époque, inextricable. La royauté se regardait comme injustement dépouillée de ses droits essentiels, et l'Assemblée la garrottait étroitement pour l'empêcher de les ressaisir. La première ne s'avouait pas vaincue, la seconde n'était pas assurée de sa victoire, et le peuple de Paris croyait déjà ne pouvoir se débarrasser de la contre-révolution qu'en se débarrassant du roi. Louis XVI, auquel on disputait avec fureur le moindre lambeau de son pouvoir, ne pouvait plus bouger. Il usa néanmoins de son droit, et trop souvent sans doute. Placé continuellement entre sa conscience et les menaces de la révolution, il envisagea le refus de sanction comme un moyen de résistance régulière, comme un acte du gouvernement normal. Or il était d'autant moins à même d'y recourir que la constitution ne lui permettait ni de dissoudre ni d'ajourner le Corps législatif. Enveloppé de toutes parts, il ne pouvait pas exercer sa prérogative, parce qu'il était incapable de la défendre. Ce n'est pas sur ce fragment de nos annales qu'il faut juger la question de la sanction royale.

Nous approuvons donc que l'Europe monarchique ne se soit pas laissé décourager par cet exemple et qu'on ait laissé subsister ce droit de sanction dans toutes les constitutions modernes. On peut les réduire à trois types. En Norvège, par exemple, le roi peut refuser sa sanction; mais lorsqu'une résolution aura été adoptée sans changement par trois *stortlings* réunis après trois élections consécutives, en trois sessions ordinaires séparées respectivement entre elles par deux sessions ordinaires au moins, sans qu'aucune résolution différente ait été prise par aucun *storthing* dans l'intervalle entre le premier et le dernier vote et quand cette résolution est portée au roi avec une demande définitive de

sanction, elle a force de loi, même si la sanction royale n'était pas donnée avant la fin de la session (1). La constitution belge se borne à dire que le roi sanctionne et promulgue les lois. Enfin, d'après la constitution grecque, un projet de loi voté par la Chambre et non sanctionné par le roi dans le délai de deux mois à partir de la clôture de la session est « considéré comme rejeté ». Si l'on met à part le royaume de Norvège, la diversité des constitutions monarchiques européennes est, sur ce point, plus apparente que réelle. La constitution norvégienne elle-même, quoique enlevant le dernier mot à la couronne, lui laisse une très grande part d'influence sur la solution du litige.

Mais il est évident que le roi doit regarder le refus de sanction comme une ressource extrême. Le Parlement peut, en effet, tenir bon. Il est dangereux de lui forcer la main, ou, si la couronne doit céder, mieux vaut qu'elle ne se compromette pas dans une lutte inutile. Il paraissait aussi simple à la reine Élisabeth de rejeter un bill que de l'approuver. Tout le monde sait que le droit de *veto* ne fut plus exercé dans le Royaume-Uni depuis le jour où la reine Anne refusa, en 1707, d'approuver un bill sur la milice écossaise, et quelques jurisconsultes se demandent aujourd'hui si cette partie des attributions royales n'est pas abolie par la désuétude : Bagehot, auteur d'un bon livre sur *la Constitution anglaise*, enseigne que le souverain est tenu de donner son assentiment à n'importe quel bill, même ayant pour objet de le détrôner. Mais cette opinion est combattue par les hommes d'État les plus distingués, et nous admettrions bien difficilement que la couronne eût abdiqué, par son silence, une prérogative exercée sans contradiction par Guillaume III lui-même. Disons mieux : telle est la sagesse politique du peuple anglais, telle fut, depuis 1707, l'harmonie des pouvoirs publics qu'on a pu s'abstenir d'appliquer, depuis deux siècles, un remède extraordinaire, mais théo-

(1) Art. 79 de la constitution modifiée en avril 1869.

riquement applicable. Même en Prusse, d'ailleurs, où nul ne s'est avisé de mettre en doute le droit qu'a la couronne de refuser aux projets votés par le *Landtag* la sanction royale, le roi ne fait pas, dans la pratique, usage de ce droit (1). Nous nous bornons à constater qu'il peut en user dans l'un comme dans l'autre pays et que la théorie de Bagehot n'est pas conforme aux véritables traditions de la monarchie représentative.

Il est bon, en effet, que le roi puisse refuser sa sanction dans des cas exceptionnels. Voici, par exemple, une majorité de coalition qui s'est formée dans la Chambre des députés, et la Chambre haute n'a pas eu l'audace de lui tenir tête; la mesure est détestable et compromet soit la dignité, soit la sûreté publique; peut-être même la coalition s'est-elle dissoute peu de temps après le vote, et les pouvoirs publics confessent eux-mêmes qu'ils ont manqué de clairvoyance. Pourquoi le roi, s'il trouve un ministère qui consente à prendre la responsabilité du refus, n'userait-il pas de sa prérogative? Admettons néanmoins que la coalition se reforme ou que la majorité résiste et que le souverain, peut-être averti par des élections provinciales ou communales, se sente appuyé par la nation. Par quelle inconséquence la Constitution, lui donnant le droit de dissoudre une Chambre ou les deux Chambres, le contraindrait-elle d'abord à convertir un projet détestable en loi définitive, par conséquent à l'imposer au pays? La route est toute tracée : refuser provisoirement la sanction, consulter le pays, aviser après la réunion du nouveau Parlement.

J'arrive au droit de dissolution, c'est-à-dire à la plus importante et, si je peux m'exprimer ainsi, à la plus personnelle des prérogatives royales. C'est le trait distinctif de la monarchie constitutionnelle; c'était, aux yeux de Prévost-Paradol, le seul motif de la préférence, d'ailleurs presque

(1) Mais, fait observer M. Dupriez (*Les ministres dans les principaux États*, etc., t. I, p. 409), parce qu'il n'en a pas besoin pour arrêter les lois contraires à sa politique.

imperceptible, qu'il finissait par lui donner, dans un des chapitres de sa *France nouvelle* (1), sur les autres formes de gouvernement. Signalant comme le principal écueil du régime parlementaire la tyrannie d'une majorité législative qui aurait cessé pendant le cours d'une législature d'être en communauté d'opinion avec la majorité des citoyens, il doutait qu'on pût confier utilement au président d'une république le soin d'assigner la représentation nationale devant son juge suprême, ce chef élu représentant lui-même un parti auquel il doit tout, dont il aura encore besoin après sa magistrature, et dont il est trop souvent l'instrument plutôt que le guide. Le roi lui paraissait, au contraire, apte à jouer ce rôle impartial de tribun du peuple qui observe de haut et de sang-froid la représentation nationale afin de la renvoyer devant les comices populaires aussitôt qu'il la croit oppressive ou engagée sur le chemin de l'oppression. Telle est, en effet, par excellence, la fonction royale, et les hommes d'État qui cherchent à l'amoindrir minent le principe même de la monarchie constitutionnelle.

C'est pourquoi nous sommes très loin d'adhérer aux idées qui semblent prévaloir en ce moment chez nos voisins d'outre-Manche. Tout le monde admet sans difficulté dans le Royaume-Uni qu'une dissolution soit prononcée par un cabinet ayant perdu la majorité ou n'ayant plus une majorité suffisante et désirant de son plein gré se retremper dans l'opinion. Mais, quand le cabinet et la majorité sont d'accord, le roi pourrait-il, les soupçonnant de ne plus représenter le sentiment général, charger un ministère pris dans la minorité de provoquer des élections nouvelles? C'est ce que fit Guillaume IV, en appelant au pouvoir Robert Peel et les tories pour dissoudre une Chambre des communes où les whigs étaient les plus nombreux. Mais il paraît qu'un tel acte passerait aujourd'hui, du moins aux yeux d'un

(1) Le chapitre vi, intitulé : « Le chef de l'État. »

grand nombre, pour inconstitutionnel, le souverain ne devant pas se séparer d'un cabinet formé par le *leader* de la Chambre des communes (1). Nous persistons à croire, et c'est d'ailleurs l'opinion exprimée par Todds(2), que le prince a toujours le droit de congédier la Chambre des communes, s'il a des motifs sérieux pour croire qu'elle ne représente pas l'opinion du pays. Léopold I^{er}, roi des Belges, put, sans sortir de son rôle constitutionnel, écarter du pouvoir, en 1843 et en 1844, le parti libéral dirigé par M. Rogier, dont il rejetait le programme; plus tard, en 1857, abandonner la droite, qui avait la majorité dans les deux Chambres, et confier le pouvoir, avec l'autorisation de dissoudre le Parlement, aux chefs du parti libéral. Cet exemple est décisif.

Mais si le roi, soumettant la majorité qu'il abandonne à l'épreuve d'une dissolution, était déçu dans son attente, il manquerait à son rôle en prononçant une dissolution nouvelle : au lieu d'employer sa prérogative contre la tyrannie d'une majorité législative, il en ferait lui-même un instrument d'oppression. Au commencement de juin 1893, la *Gazette de l'Allemagne du Nord* fit entendre clairement, dans un article sur les élections prochaines, que, si le pays renvoyait au Reichstag une majorité hostile à la loi militaire, une deuxième dissolution serait inévitable. Cette injonction menaçante souleva des protestations très vives, quoique, de l'aveu général, la Constitution de 1871 n'interdise par aucune disposition de dissoudre plusieurs fois de suite le Reichstag pour le même motif (3); mais un tel procédé n'était-il pas contraire à l'esprit de l'acte organique? La dissolution, disait-on, a pour but de constater si les députés se sont exactement conformés aux intentions de leurs élec-

(1) Voir DUPRIEZ, *op. cit.*, t. I, p. 77.

(2) *Parliamentary government*, t. II, p. 495.

(3) L'art. 24 est ainsi conçu : « Le Reichstag est nommé pour trois ans. »
 « Sa dissolution, avant l'expiration de ce délai, ne peut résulter que d'une
 « décision prise par le conseil fédéral, du consentement de l'Empereur. »
 Voir, sur la composition et l'organisation du conseil fédéral, les art. 6 à 10 de la constitution.

teurs; on les consulte : ils répondent *oui* ou *non*; comment ne pas accepter cette réponse? Renouveler la consultation, c'est mettre en doute la sincérité du corps électoral et lui faire injure. Espérait-on d'ailleurs qu'il aurait la lâcheté de se déjuger après quelques semaines? On concluait avec raison, ce semble, qu'une deuxième dissolution porterait atteinte à la dignité du peuple allemand comme à celle des gouvernements confédérés.

La plupart des constitutions monarchiques donnent expressément au roi le commandement suprême de l'armée et de la flotte(1). « Le roi », dit particulièrement le statut du royaume de Sardaigne appliqué par des décrets successifs à toute l'Italie, « commande toutes les forces de terre » et de mer. » Comme les princes de la maison de Savoie ont pris, depuis le 4 mars 1848, le commandement effectif des forces militaires devant l'ennemi, un très vif débat s'est élevé sur la question suivante : Le roi ne fait-il pas, en pareille conjoncture, un acte de pouvoir personnel? Il agit, il ordonne, ont écrit plusieurs publicistes, en qualité de commandant militaire et, comme tel, se dégage de la responsabilité ministérielle (2). Non, disent les autres; si le roi représente le commandement militaire, le chef d'état-major dépendant du ministère a seul le pouvoir effectif d'ordonner les mouvements de l'armée en campagne (3). En fait, dès 1848, le ministère revendiquait la responsabilité de tous les faits de guerre « pour tout ce qui outrepassait les « conséquences naturelles de la prérogative royale ». Malgré cette réserve, il nomma spécialement, dans toutes les campagnes suivies par le roi en 1848 et 1849, un ministre résidant au camp près « Sa Majesté ». Pendant la campagne de 1859, le ministre de la guerre fut presque continuelle-

(1) Constitution belge, art. 68; constitution des Pays-Bas, art. 58; constitution de la Prusse, art. 46; constitution espagnole, art. 52; constitution grecque, art. 32, etc.

(2) G. GIANQUITTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, t. II, p. 469.

(3) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, p. 471.

ment aux côtés de Victor-Emmanuel; durant celle de 1866, le général La Marmora fut nommé chef d'état-major avec le titre de ministre (1). Telle est, en effet, la véritable théorie constitutionnelle. Mais la guerre a ses lois, comme la politique, et si, d'aventure, le prince est un grand capitaine, on se mettra probablement à l'aise avec la théorie. Quand Napoléon, devenu, nous le supposons, après l'acte additionnel de 1815, le plus correct des monarques constitutionnels, aurait emmené tout un cabinet dans ses campagnes, se figure-t-on que le « commandement effectif » eût jamais appartenu, selon le vœu du jurisconsulte Palma, au ministre de la guerre, et que la responsabilité des opérations militaires eût jamais pesé sur le ministère? C'est ici surtout, par la force des choses, que la prérogative royale se mesure, en fait, à la taille du roi.

Rien n'est plus difficile que de déterminer exactement, dans une monarchie constitutionnelle, les attributions respectives et les rapports des ministres et du souverain. Cette détermination est pourtant nécessaire, car il s'agit à la fois de ne pas transformer le pouvoir modérateur en pouvoir personnel et de ne pas le réduire à l'impuissance.

Il faut, croyons-nous, que le prince ait en face de lui non pas seulement des ministres, mais un ministère. En France, dès la Restauration, alors même que la Chambre des députés n'a pas encore le droit d'interpellation directe et qu'elle ne peut pas clore un débat par des motions de confiance ou de blâme, les cabinets se présentent comme des corps homogènes; l'unité, la solidarité de tous leurs membres sont regardées comme la condition essentielle de leur maintien. En Angleterre, on admet depuis quatre-vingts ans que les ministères doivent être formés d'hommes appartenant au même parti, décidés à soutenir les mêmes prin-

(1) Au contraire, en Prusse, les ordres royaux relatifs au *commandement* de l'armée paraissent, malgré l'art. 44 de la constitution, sans le contreseing d'un ministre. (RONNE, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, t. I, p. 418.)

cipes, que tous les ministres sont solidairement responsables de leurs actes et qu'une tentative faite pour isoler l'un d'eux est inconstitutionnelle ; l'usage veut même qu'un ministre soit astreint à donner sa démission s'il s'est séparé de ses collègues dans un vote important. En Belgique, il est vrai, la constitution n'a pas organisé le conseil des ministres, et la loi ne le nomme que dans des cas spéciaux où l'on entend imposer expressément à tous les membres du gouvernement la responsabilité de certains actes (1) ; mais il n'en existe pas moins, depuis que la paix a été conclue définitivement avec la Hollande, un cabinet homogène dirigé par un chef. Il importe peu qu'aucun acte officiel n'attribue à ce dernier, depuis le mois de mars 1831, le titre de « président du conseil ». Ce ministère, appuyé sur la majorité des Chambres et contrôlé par elles, exerce, avec une entière unité de vues, le pouvoir exécutif sous l'autorité du roi. Il en est sans doute autrement en Prusse, quoiqu'un ordre de cabinet du 3 novembre 1817 organise le conseil des ministres et réglemente ses travaux : là les ministres ne sont pas solidaires ; le roi peut les choisir dans deux ou trois partis différents, et la retraite de l'un d'eux ne modifie pas la situation des autres. C'est qu'ils ne sont pas appelés à la direction d'un département pour y faire prévaloir leurs idées, mais pour exécuter la volonté du souverain. La Prusse s'écarte de la ligne suivie dans les autres pays de gouvernement représentatif, et la liberté politique y est sacrifiée à la prépondérance royale.

On a fait observer plusieurs fois que si le Prince garde, en Angleterre, le droit de choisir ses ministres, il n'a pas, en fait, la liberté de ses choix, ne pouvant appeler au ministère que des hommes acceptés par la majorité des communes. Cette majorité est-elle solidement unie sous la direction d'un seul chef incontesté ? Le roi ne pourrait que confier à ce chef la charge de constituer le cabinet. Il ne

(1) Voir l'article 79 de la constitution, la loi du 29 octobre 1846 sur la cour des comptes, la loi sur la police des étrangers, etc.

nous paraît pas souhaitable, à vrai dire, que la liberté de la couronne soit à ce point circonscrite et que la pratique parlementaire ôte au chef suprême de la nation la faculté de discerner quel est, entre trois ou quatre hommes d'État, le plus apte à la servir. « Quoique les partis politiques soient, « généralement, mieux unis et plus disciplinés en Belgique « que dans les pays voisins, remarque M. Dupriez (1), ils « n'ont cependant pas l'habitude d'indiquer expressément « leur *leader*. Aussi arrive-t-il parfois que le roi a la faculté « de choisir son premier ministre entre plusieurs hommes « marquants de la majorité. Comme il a conservé dans le « gouvernement une influence plus accentuée que celle de « la reine d'Angleterre, il peut, dans ce choix, tenir compte « de certaines considérations politiques aussi bien que de ses « préférences personnelles. » Il suffit, en effet, qu'il prenne ce ministre dans les rangs de la majorité. Mais les libertés publiques ne seraient pas amoindries quand il écarterait un *leader* impopulaire ou choisirait entre quelques hommes distingués d'un même parti, selon les circonstances, le plus souple ou le plus ferme, le plus circonspect ou le plus résolu(2).

Guillaume III présidait toujours le conseil des ministres ; la reine Anne le présidait seulement une fois par semaine ; Georges I^{er} n'y assista plus parce qu'il ne parlait pas ou ne comprenait pas la langue anglaise ; Georges II suivit cet exemple, et Georges III, après avoir tenté de revenir à l'ancien usage, y renonça tout à fait. On arriva donc à se figurer que le cabinet devait délibérer hors la présence du souverain, et cette coutume fut érigée bientôt en principe constitutionnel (3). Cette exclusion ne nous paraît cepen-

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 212.

(2) Il arrive d'ailleurs parfois, même en Angleterre, que les services rendus dans un parti par un certain nombre de personnages politiques mettent au premier rang plusieurs *leaders* ; le roi recouvre alors, par la force des choses, la plénitude de sa liberté. Le fractionnement ou la désagrégation des partis peut amener le même résultat.

(3) CAMPBELL, *Lives of the chancellors*, t. IV, p. 287 ; HEARN, *Government of England*, p. 190 ; le comte DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, t. I, p. 467.

dant dictée ni par l'intérêt de la couronne, ni par celui du pays. Si le roi doit exercer, pour la sauvegarde des libertés publiques, un pouvoir modérateur, il doit l'exercer en connaissance de cause. Comment apprendra-t-il les affaires si ses conseillers ne les discutent pas devant lui? Le roi ne doit pas puiser les renseignements qui lui sont indispensables dans les articles des journaux ou dans les commérages des courtisans, ni même, ce semble, dans des entretiens confidentiels avec tel ou tel ministre. On admet dans certaines monarchies, par exemple en Italie et en Belgique, qu'il doit prêter une attention particulière aux relations de son peuple avec les pays étrangers. Comment s'acquittera-t-il de cette tâche, s'il ne peut pas même s'entretenir de la politique extérieure avec son cabinet? Devra-t-il manœuvrer en cachette, au risque de contrarier les plans de son propre gouvernement? Cette mise en quarantaine, inconnue partout ailleurs, a tous les inconvénients possibles.

- Même en Angleterre, il est reconnu que le roi garde le triple droit d'être consulté par ses ministres, de les encourager, de les avertir (1). Ce serait altérer la véritable notion de la monarchie représentative que d'ancéantir en fait, comme on paraît se le proposer aujourd'hui, cette juste influence constitutionnelle de la couronne. Il n'est pas un homme politique qui ne connaisse les incidents du conflit provoqué dans le courant de l'année 1850 par l'attitude hautaine de lord Palmerston, ministre des affaires étrangères. Comme il affichait la prétention de traiter la reine avec une complète indifférence, le prince Albert revendiqua les droits de la couronne dans une première lettre adressée à lord Russell, chef du cabinet (2), et, le ministre n'ayant point modifié sa ligne de conduite, la reine elle-même demanda, dans une lettre datée d'Osborne (3) :

(1) *The right to be consulted, the right to encourage, the right to warn.* (BAGEHOT, *op. cit.*, p. 75.)

(2) SHELTON AMOS, *Fifty years of the English constitution*, p. 311.

(3) Comp. DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, t. I, p. 310.

1° Que, dans les décisions à prendre, lord Palmerston établit nettement ses propositions, afin que la couronne sût bien ce qu'elle était appelée à sanctionner. Rien de plus équitable : la reine ne peut pas donner un conseil ni même un encouragement, tant qu'on ne la met pas exactement et clairement au courant des affaires publiques ;

2° Que, lorsque la couronne aurait donné son approbation à une mesure, celle-ci ne fût pas arbitrairement modifiée et altérée par le ministre dans l'exécution. Agir autrement, c'est, en effet, montrer d'abord que la royauté n'est qu'une ombre et qu'elle ne compte plus ; ensuite qu'on peut impunément se jouer d'elle ;

3° La reine entendait être informée de ce qui se passait entre le ministre et les représentants des puissances étrangères avant qu'une décision importante sortit des conférences. Ce n'est pas sans raison qu'on demande à la couronne, même chez nos voisins d'outre-Manche, de contrôler avec un soin particulier les relations avec les pays étrangers. Il y a dans le monde de grands empires où l'on se soucie fort peu du régime parlementaire et dont les chefs prennent volontiers en main la direction d'une politique extérieure. Il ne dépend pas des communes anglaises d'empêcher que l'empereur d'Allemagne ou l'empereur de Russie ne cherche à s'entendre directement, sur un point quelconque, avec Sa Majesté Britannique (1). Ce serait une grave inconséquence que de commencer par soustraire à la reine la connaissance des affaires étrangères ;

4° Elle entendait enfin recevoir les dépêches en temps utile et celles qui devraient être adressées au dehors lui seraient soumises assez tôt pour qu'elle pût en examiner le contenu avant de les approuver.

Lord Palmerston reçut la lettre sans protester, mais ne

(1) Quand, en 1884, un conflit faillit éclater entre l'Angleterre et la Russie, la reine assura, par son intervention personnelle, le maintien de la paix.

se conforma point aux vœux de la reine, et celle-ci, d'accord avec le premier ministre, finit par lui redemander son portefeuille. Il n'est pas interdit, fait cependant observer M. de Franqueville, de penser qu'elle n'écrit plus aujourd'hui en ces termes. Peut-être, en effet, s'étant peu à peu déshabituée d'une participation effective à la direction des affaires publiques, la souveraine actuelle du Royaume-Uni ne se résignerait-elle plus à ce grand effort. Cependant la couronne avait eu le dernier mot dans le conflit de 1850, et le Parlement, auquel on avait finalement communiqué tous les documents relatifs à cet incident, y compris le message d'Osborne, s'était gardé de prendre parti contre elle. Si les successeurs de Guillaume III ont renoncé définitivement à un programme si modéré, c'est qu'ils abdiquent même leur pouvoir modérateur : les communes absorberaient alors tous les pouvoirs publics et la monarchie constitutionnelle anglaise n'existerait plus que de nom. C'est ce que n'admettent, en théorie du moins, ni les tories ni les whigs.

M. Gladstone fit autrefois ressortir, dans un langage très politique (1), à quel point l'influence de la couronne varie avec le caractère, l'habileté, l'expérience, l'assiduité du prince. Cette réflexion n'est pas seulement applicable à la monarchie représentative anglaise. Sans parler de la Prusse et de l'Italie, où des événements imprévus donnèrent à deux races royales un prestige extraordinaire, on s'est demandé plusieurs fois, en jetant les yeux sur la Belgique, comment une dynastie récente, issue d'un mouvement populaire, dont les chefs n'exercent que des pouvoirs étroitement mesurés par quelques textes législatifs, a pu conquérir plus d'ascendant que n'en a conservé dans le Royaume-Uni l'une des plus anciennes et peut-être la plus solidement établie parmi les dynasties européennes. C'est que Léopold I^{er} fut un homme de premier ordre, d'un esprit aussi

(1) *Gleanings*, vol. I.

juste qu'étendu, capable de discerner et de conduire l'opinion publique, écouté de l'Europe entière, qui connaissait sa grande clairvoyance, et suivi par tout un peuple qui se personnifiait volontiers en lui. Il avait fait à la royauté belge une large place, et son fils a su l'occuper.

,

CHAPITRE II

DE LA LIBERTÉ POLITIQUE DANS LES ÉTATS RÉPUBLICAINS.

La forme républicaine est compatible avec la liberté politique. — I. Comment la toute-puissance du nombre peut être tempérée par la constitution du corps électoral. — Représentation des intérêts. — Vote multiple. — Représentation proportionnelle. — II. Comment la constitution de la représentation nationale peut entraver le despotisme des majorités. — Les deux Chambres aux États-Unis et en Suisse. — III. Du *referendum*. — IV. Du pouvoir exécutif en Suisse, aux États-Unis et en France.

La république est compatible, comme la monarchie constitutionnelle, avec la liberté politique : l'erreur de quelques hommes consiste à croire qu'elle implique nécessairement cette liberté. Trente tyrans ont pu, dans la république d'Athènes, opprimer le peuple tout aussi bien qu'un seul. La république de Venise, gouvernée par une aristocratie très dure, ne donna pas la liberté politique aux Vénitiens et ne se piqua pas, d'ailleurs, de la leur donner. La république française de 1792 inscrivit au contraire le mot « liberté » sur les monuments publics, mais courba toute la nation sous une implacable tyrannie. De nos jours, quand le maréchal de Fonseca chassa l'empereur du Brésil, un régime exceptionnellement libéral, quoique monarchique, fut remplacé par un régime dictatorial, quoique républicain. Rien n'est plus simple que de renverser un trône en criant : Vive la liberté ! Mais la liberté reste à fonder.

Ce qui fait le principal obstacle à l'établissement de la

liberté politique dans les républiques modernes, c'est que la force du nombre y tend à tout remplacer. S'il n'est pas de l'essence, il est, aujourd'hui du moins, de la nature de l'État républicain d'éliminer l'élément aristocratique. On ne conçoit pas soit en Europe, soit en Amérique, une république dotée d'une Chambre haute qui ressemble soit à la Chambre des pairs instituée par la Restauration, soit à la Chambre des lords anglaise, soit à la Chambre des seigneurs organisée par l'une des lois constitutionnelles autrichiennes de 1867. Il n'est plus un seul personnage à qui sa naissance ou même quelque haute dignité confère le droit de participer à la direction des affaires publiques. Un chef suprême héréditaire, dépositaire de certaines traditions, gardien permanent des intérêts généraux, fait place à des délégués que le plus nombreux des partis porte successivement et temporairement au pouvoir. C'est dans la république, où la démocratie pure est désormais prépondérante, qu'il faut surtout chercher un contrepoids au nombre, et c'est dans la république qu'on peut le plus difficilement trouver ce contrepoids.

Voici donc le problème à résoudre. Tout, dans l'État républicain, procède directement ou indirectement de l'élection. Le peuple légifère, gouverne, administre par ses élus, et ces élus sont assujettis à des réélections fréquentes, parce qu'il a le droit de changer ses serviteurs comme de changer ses volontés. Ce grand électeur n'a d'ailleurs aucun compte à rendre : d'autant plus irresponsable qu'il est anonyme, il veut parce qu'il veut. Il s'agit de tempérer ce pouvoir immense, et de persuader à ce souverain absolu qu'il doit, dans son intérêt même, s'attacher certains freins, c'est-à-dire inventer des moyens de résistance à sa propre force.

Ce langage est raisonnable, et pourtant il sera difficilement supporté par un certain nombre de gens sincères. A quoi bon, diront-ils, compliquer les rouages ? Le peuple ne saurait comprendre ni tolérer ces combinaisons ingénieuses

qui tendent à gêner la manifestation de sa volonté. Il est la source unique de tout pouvoir ; il parle et doit être obéi : c'est là toute la politique. Mais la tyrannie est à la fois le plus simple et le pire des régimes. J'admets sans difficulté que la république soit essentiellement le gouvernement de la majorité ; je demande toutefois à celle-ci non seulement de faire, mais encore de savoir au juste ce qu'elle veut ; après quoi de comprendre que sa puissance même est limitée par le droit d'autrui, c'est-à-dire de ne pas exterminer ni fouler aux pieds les minorités. C'est pourquoi je crois que la démocratie elle-même n'est pas dispensée de réfléchir, et, comme il y a plusieurs façons d'instituer le gouvernement du peuple par le peuple, je persiste à chercher le moyen de le concilier avec la liberté politique.

I

On a tenté, dans plusieurs pays, de tempérer la loi du nombre et d'en atténuer les effets par la constitution même du corps électoral.

Washington, Franklin, Madison, Gouverneur-Morris, Wilson, Edmond Randolph et les autres fondateurs de la grande république américaine ne l'établirent pas sur la base du suffrage universel. Instruits par les difficultés que la démocratie naissante avait suscitées à l'œuvre de l'indépendance (1), ils s'abstinrent à dessein de rompre avec la tradition du dix-septième siècle. On sait que, sous le régime des chartes, certaines conditions d'aptitude étaient imposées aux électeurs. Dans la Pensylvanie et le Delaware, ils devaient avoir la même capacité que les éligibles et tout particulièrement être *freemen* (2). La constitution d'Albe-

(1) Voir CARLIER, *La république américaine*, liv. II, ch. xxiii.

(2) Ce titre, d'après les vieilles lois anglaises et germaniques, n'apparte-

marle de 1667 et les constitutions fondamentales de la Caroline exigeaient la qualité de franc tenancier. Dans la Géorgie, l'électeur devait posséder cinquante acres au lieu où il votait. D'après la charte de Massachusetts (1691), il devait avoir sur le territoire de la colonie une terre de franche tenure d'un revenu de quarante shillings ou posséder en biens quelconques une fortune de quarante livres sterling, etc. (1).

En 1787, quand la constitution fédérale fut adoptée, chacun des différents États avait des constitutions particulières : or aucun d'eux, lit-on dans un mémorable arrêt rendu par la cour suprême des États-Unis le 4 octobre 1875, n'admettait l'universalité des citoyens au droit de vote : « Depuis près de quatre-vingt-dix ans », ajoutait le haut tribunal, « le peuple a vécu sur l'idée que la constitution, « quand elle confère le *droit de citoyen*, ne confère pas « pour cela nécessairement le droit de suffrage. Si une « pratique uniforme longtemps continuée peut établir la « vraie portée d'un document tel que la constitution des « États-Unis, c'est ici le cas. »

Or, bien longtemps après que cette constitution eut été promulguée, les États particuliers subordonnèrent encore le droit électoral à la possession en franche tenure d'un immeuble de quelque valeur ou au paiement d'une taxe quelconque. En 1831, à l'époque où Tocqueville visitait l'Amérique, la plupart d'entre eux conservaient cette législation. Le suffrage universel prévalut d'abord dans les nouveaux États de l'Ouest et fut admis peu à peu, non sans résistance, dans plusieurs États du Sud. Toutefois, même aujourd'hui, depuis que les radicaux ont fait adopter le quatorzième amendement à la constitution fédérale, aux termes duquel les représentants au congrès sont répartis entre les divers États, non plus au prorata de leur population, mais d'après

nait, on le sait, qu'au chef de famille possédant la terre en franche tenure et reconnu comme tel par l'assemblée des *freemen*.

(1) Comp. A. GOURD, *Les chartes coloniales*, etc., t. II, p. 41.

le nombre des électeurs que leurs lois admettent au vote (1), les constitutions du Massachusetts, du Connecticut, de la Pensylvanie, du Delaware, de la Géorgie, de Tennessee, du New-Hampshire subordonnent encore l'électorat à l'acquit d'une taxe quelconque pendant une période, de six à deux mois, antérieure à l'élection. En outre, au Connecticut, il faut savoir lire; au Massachusetts, non seulement lire, mais écrire (2). De même la constitution de la Floride, de 1868, enjoignit à la législature de faire une loi qui subordonnât, à partir de 1880, le droit de suffrage à la justification d'une instruction quelconque; celle du Missouri proclama que tout électeur nouveau, à dater de 1876, devrait savoir lire et écrire, à moins d'un empêchement physique indépendant de sa volonté. La constitution du New-Hampshire exclut encore ceux qui se sont fait dispenser du payement des taxes publiques; un assez grand nombre d'autres (3) éliminent les pauvres vivant de la charité publique.

On peut assurément préférer, par de bonnes raisons, ces constitutions restrictives du droit électoral à celle du Mississippi, par exemple, qui défend de subordonner l'électorat à la justification d'un droit de propriété quelconque et d'une éducation même élémentaire. Cependant il nous paraît de plus en plus difficile de refuser, surtout de retirer, dans une société républicaine, le droit de suffrage à quelques-uns des citoyens qui la composent (4). Royer-Collard disait déjà, sous la Restauration, que « la représentation des intérêts « communs à tous appartient à tous » et que, « dans la

(1) Et par conséquent aux termes duquel un État ne peut plus restreindre le droit de suffrage par sa législation particulière sans voir diminuer le nombre de ses représentants au congrès.

(2) Le Connecticut (art. 8 des amendements à la constitution) ne reconnaît d'ailleurs comme électeurs que ceux qui, réunissant les garanties voulues par la loi et la constitution et faisant preuve d'habitudes morales, sont acceptés comme tels.

(3) Maine, Massachusetts, New-Hampshire, Rhode-Island, New-York, Caroline du Sud, West-Virginie, Californie.

(4) Nous ne parlons pas, bien entendu, des indignes.

« rigueur du droit », tout le monde est électeur. Le grand doctrinaire énonçait un principe et n'en demandait pas l'application; mais d'autres ont conclu pour lui. Comment persuader à la multitude que le censitaire ou même le capacitaire suffit à représenter « tout ce qu'elle a d'intérêts « légitimes » (1)? Est-ce que tout être humain faisant partie d'une société politique ne paye pas l'impôt, au moins l'impôt indirect, et, s'il paye une taxe, ne doit-il pas la consentir? Il en est surtout ainsi dans une république, où l'on commence, en général, par tenir ce langage à la nation : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens... « Aucun fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice (2). » Si l'on ne peut convaincre un seul de ces citoyens, dont l'ensemble constitue « la souveraineté », qu'il n'a pas de droits à surveiller ni d'intérêts à défendre, on ne peut l'amener à croire que d'autres, sans le consulter, prendront sa place et joueront mieux son rôle. Aujourd'hui, du moins, quand un peuple se constitue en république, il doit accepter les conséquences de cette organisation particulière. En dépit de quelques exceptions justifiées par d'anciennes traditions, mais de plus en plus rares, il lui faut vivre avec le suffrage universel, ce qui signifie que tout le monde, sauf un petit nombre d'incapables et d'indignes, participe par son vote à la gestion des affaires publiques.

Toutefois nous n'entendons point pousser le raisonnement à l'extrême, et, tout en croyant qu'on ferme peut-être un peu trop aisément aux femmes l'accès de certaines professions, nous doutons qu'il faille leur accorder le vote politique, ainsi que vient de le faire le parlement de la Nouvelle-Zélande (3). Nous nous serions laissé probable-

(1) Autre phrase de Royer-Collard.

(2) Constitution française de 1848.

(3) Le *Journal des Débats* du 12 septembre 1893 rappelle à ce propos que le statut électoral néo-zélandais subordonne le droit de vote à la possession d'une propriété franche de tous droits, d'une valeur de vingt-cinq livres sterling.

ment fléchir, s'il nous avait été donné de légiférer dans ce lointain pays, par le vœu contraire au bill qu'avaient sensément et modestement exprimé cinq mille dames de Dunedin (Nouvelle-Zélande), et nous espérons que ce jeune parlement n'infligera pas le vote obligatoire aux récalcitrantes.

Le suffrage universel lui-même n'implique pas nécessairement l'absolue souveraineté du nombre. Il n'est pas indispensable que chaque citoyen obtienne la même part d'intervention, mathématiquement déterminée, dans les affaires publiques. Réglementer rationnellement le suffrage, écrivait naguère un homme d'État, ce ne serait pas le supprimer, pas plus qu'on ne supprime la machine à vapeur en perfectionnant le mécanisme rudimentaire des premiers temps (1).

On se propose, en premier lieu, d' « organiser cette « grande force inorganique (2) » par la représentation des intérêts.

Cette théorie ne date pas d'hier. Krause (1781-1832) en jeta les fondements dans le système de philosophie générale qu'il enseignait à l'université de Göttingue. Ahrens la précisa dans son cours de droit naturel (3) et dans son *Organische staatslehre* (4). Après lui, de Mohl, successivement professeur à Tubingue et ministre plénipotentiaire de Bade à Munich, proposa (5) plus nettement encore d'organiser la représentation des intérêts en formant trois groupes : celui des intérêts matériels (6), celui des intérêts spirituels (7), celui des intérêts locaux (8). Bluntschli confessa le principe sans le croire immédiatement applicable,

(1) M. Émile Ollivier dans le *Correspondant* du 25 juin 1893.

(2) DE GREEF, *La Constituante et le régime représentatif*, Bruxelles, 1892.

(3) A Bruxelles (1834-1839).

(4) Wien, 1850.

(5) *Staatsrecht und Politik* (1860).

(6) Comprenant la grande et la petite propriété foncière, l'industrie et le commerce (avec des subdivisions).

(7) Comprenant les églises, la science, l'art, l'enseignement.

(8) Représenté par les communes. — Il faut joindre à ces deux noms les noms, moins connus, de Liebe, qui fut ministre des finances dans le Brunswick

démontrant toutefois qu'il ne fallait pas confondre les groupes sociaux naturels avec les « ordres » de l'ancien régime (1). Avant lui le Genevois Sismondi, dans ses *Études sur les constitutions des peuples libres* (1836-1838), avait réclamé la représentation collective de tous les intérêts sociaux ; Saint-Simon avait fondé son projet de réorganisation sociale sur l'association des individus en groupes naturels, mais en faisant représenter chacune des fonctions fondamentales : l'Art, la Science, l'Industrie, par l'*élite* des artistes, des savants et des industriels (2) ; enfin Proudhon s'était approprié leurs idées dans sa *Théorie du mouvement constitutionnel au dix-neuvième siècle*, mais sous une forme plus claire et plus saisissante, qualifiant le suffrage universel avec le vote mécanique par tête de « mystification » et de « tyrannie », réclamant pour tout élément social et politique sa part d'influence et concluant en ces termes : « La représentation « nationale, là où elle existe comme condition politique, doit « être une fonction qui embrasse la totalité de la nation « dans toutes ses catégories de personnes, de territoire, « de fortune, de facultés, de capacités et même de misère. »

Un nouveau courant d'opinion favorable à la représentation des intérêts s'est dessiné, depuis quelques années, en Belgique, aux approches de la revision constitutionnelle. Dès 1884, Adolphe Prins, professeur à l'université de Bruxelles, publiait un ouvrage remarquable sur « la démocratie et le « régime représentatif ». Reprochant à la société contemporaine d'être une simple agglomération d'individus, quand elle devrait être un faisceau résistant de collectivités, il arrivait à faire élire les députés dans les cantons industriels ou ruraux par deux collèges, dans les villes moyennes par

(*Der Grundadel und die neuern Verfassungen*, 1844), et de Levita (*Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung*, 1853).

(1) *Politik als Wissenschaft*, 1876.

(2) Aussi les publicistes contemporains lui reprochent-ils d'avoir conçu la coordination des intérêts sous une forme hiérarchique. Ils adressent le même reproche à Comte.

trois, dans les grandes villes par huit collèges (1). Modifiant ce premier système dans une conférence faite en 1891 à la *Maison des ouvriers*, il finit par classer les électeurs en huit catégories représentant huit grands intérêts sociaux : collèges du travail, du capital, des sciences, arts, lettres et enseignement, du droit, des cultes, de la défense nationale, de l'agriculture, de l'hygiène et des travaux publics. M. Ch. Morisseaux, directeur de l'Industrie, signala de même (2) le caractère « individualiste, atomistique, pres-
« que antisocial » de l'élection par tête et crût trouver un « principe organique de cohésion » dans les grands groupes d'intérêts communs formés par la culture commune d'une branche du travail social. M. H. Denis, dans une conférence faite à la Maison du peuple (22 janvier 1891), réclama deux Chambres distinctes, issues du suffrage universel direct, mais dont l'une représenterait les intérêts locaux communs, l'autre les intérêts professionnels. Enfin M. de Greef, en 1892, publia sous ce titre : *La Constituante et le régime représentatif*, une étude des plus approfondies et développa tout un projet de législation, organisant dans une série de propositions distinctes, condensées en un certain nombre d'articles, la représentation agricole, la représentation industrielle, la représentation du commerce, la représentation artistique, la représentation scientifique, la représentation juridique. Ces travaux attirèrent l'attention publique et firent éclore dans le Parlement divers projets : celui de M. Helleputte à la Chambre des représentants, celui de M. Crocq, celui de MM. Goblet d'Alviella, Surmont de Volsberghe et Descamps-David au Sénat. Chacun de ces trois projets répartissait les citoyens, d'après leur profession, en trois groupes correspondant au travail, au capital, aux professions libérales ou intellectuelles, le projet de M. Helleputte contenant toutefois la subdivision immédiate et minutieuse des groupes, celui de

(1) Voir le chapitre x, p. 211.

(2) *Conseils de l'industrie et du travail*. Bruxelles, 1890.

M. Goblet d'Alviella réservant au législateur la faculté de créer, au sein de chaque groupe, « des collèges électoraux « basés sur la distinction des professions ». Le Parlement belge, tout en refusant d'inscrire le nouveau principe dans la constitution, semble avoir pris à cœur de ne pas décourager les promoteurs de cette réforme. Il est permis, lit-on dans le rapport de la commission sénatoriale, de regretter que les institutions de notre pays ne se soient pas développées dans le sens du groupement naturel et fécond des intérêts : on peut considérer comme heureuses les nations qui, au moment où se produit chez elles l'avènement au scrutin des grandes masses électorales, possèdent une organisation sociale où la loi du nombre vient se fondre en quelque sorte dans la loi supérieure des intérêts harmoniquement groupés.

La nouvelle école est à peu près invincible dans la partie critique de son système. Elle dit aux doctrinaires, qui cherchent à recueillir, à concentrer, à constituer en gouvernement les éléments de sagesse, d'intelligence, de *raison* épars dans la société : Qu'est-ce que la raison ? où est le signe extérieur de la sagesse et de l'intelligence ? aux partisans du régime censitaire : Le cens est une présomption de capacité pour le fils de ses œuvres, pour tout autre une simple présomption de richesse qui ne peut pas se confondre avec l'aptitude politique ; à ceux qui font dépendre l'électorat de l'instruction : La capacité intellectuelle n'est pas la capacité politique, et les lettrés chinois peuvent être des hommes d'État pitoyables. Puis, se retournant vers les champions du suffrage uniforme, elle leur reproche de jeter ensemble dans la fournaise les villes et les campagnes, l'agriculture et l'industrie, le capital et le travail, la sottise et le génie, l'ignorance et la science, le vice et la vertu : où trouver, dans ce régime fondé sur l'égalité, le simulacre même de la justice et de l'égalité ? Ne considérer que le nombre, c'est supposer contre l'évidence que tous les intérêts sont égaux, toutes les capacités égales. Attribuer à toutes les voix, dans le suffrage universel, une même valeur, c'est

comme si l'on faisait payer la même somme d'impôts à tous les habitants d'un pays.

Mais l'école est moins inexpugnable dans la partie purement dogmatique de sa thèse. Elle invoque avant tout les plus anciennes traditions, remontant par exemple à la Marke primitive, aux communautés de village, aux gildes agricoles, à la démocratie primitive des villes où les corporations donnaient à la société « sa membrure organique et « ses assises naturelles ». Or le temps a désagrégé toutes ces institutions et la tradition même est suspecte à la démocratie contemporaine qui, loin de chercher à renouer la chaîne des temps, n'a rien de plus pressé que de la rompre. L'école fait donc appel à la « sociologie », qui ramène les phénomènes sociaux à un certain nombre de classes distinctes dont chacune représente une fonction collective fondamentale. Chacune de ces fonctions représente elle-même certaines parties de l'activité sociale en rapport avec des besoins sociaux, et les fonctions deviennent les agents des intérêts. Ainsi que les cellules du corps humain, les hommes doivent se grouper en organismes. De Greef, par exemple, ne se lasse pas de comparer les sociétés aux corps vivants, et d'expliquer comme il se forme nécessairement, par le groupement des cellules, un certain nombre de tissus ou d'organes appropriés aux exigences de la vie physiologique comme de la vie sociologique. Sans attacher beaucoup d'importance à cette figure de rhétorique, nous reconnaissons que toutes les forces sociales, organisées ou non, agissent par la force des choses sur l'ensemble de l'activité sociale, et qu'on fait bien de substituer, s'il est possible, l'action raisonnée, consciente, régulière à l'action instinctive, incohérente et violente ; qu'il y a, par conséquent, un avantage à relier, à coordonner « tous les besoins externes et internes », c'est-à-dire tous les intérêts, d'abord dans leurs centres particuliers de représentation, ensuite dans « des centres communs régulateurs ».

Ce système, a-t-on répondu, se heurte dans la pratique

à des obstacles insurmontables. Où sont, disait naguère M. Beernaert, chef du cabinet belge, les groupes d'intérêts? On a supprimé, depuis le commencement du siècle, tout ce qui pouvait leur servir d'organisme : comment improviser une organisation nouvelle et surtout comment, au point de vue politique, peser les divers intérêts de manière à leur donner une juste et légitime part d'influence? L'objection, peut-être irréfutable en Belgique, n'a pas, ce me semble, une portée générale. Il suffit de rappeler que la représentation des intérêts est organisée dans plusieurs États, par exemple, dans l'empire d'Autriche, où la Chambre des députés est élue par quatre catégories d'électeurs : la grande propriété foncière (avec 85 députés), les villes (avec 99), les chambres de commerce (avec 21), les communes rurales (avec 120), outre que les villes et les chambres de commerce réunies nomment encore 19 députés (1). Or le projet soumis, au moment où nous écrivons ces lignes, par le comte Taaffe au Reichsrath de Vienne, qui substitue au cens de 5 florins un suffrage quasi universel et, par suite, confère le droit électoral à trois millions de citoyens exclus jusqu'à ce jour de toute participation à la vie politique, ne modifie pas les bases de cette organisation. Tout en n'éliminant guère, dans les villes et dans les communes rurales, que les gens sans aveu ou vivant au jour le jour d'une besogne éphémère, il laisse subsister les anciennes catégories.

En Roumanie, la Chambre des députés est également élue par quatre collèges (2). De même le sénat espagnol compte, outre les sénateurs de droit et les sénateurs nommés à vie par la couronne, cent quatre-vingts membres élus par les corporations de l'État : neuf par le clergé, six par les académies, dix par les universités, cinq par les sociétés économiques, cent cinquante par les députés provinciaux et les délégués des municipalités (3). Au premier plan des autres

(1) Loi du 2 avril 1873.

(2) Voir les art. 58 à 63 de la constitution.

(3) Loi électorale du 8 février 1877.

États qui résistent au vote mécanique par tête, il faut placer la ville libre de Brême, où le corps représentatif est élu par huit catégories d'électeurs.

La seconde objection semble plus grave. Ce groupement des électeurs, dit-on, n'est toléré que dans les pays où tout vestige des mœurs aristocratiques n'est pas effacé. Mais comment le serait-il dans les États républicains, où le peuple a généralement lutté pour obtenir l'expression de l'idée démocratique sous sa forme la plus pure et la plus parfaite? Il se persuadera facilement qu'on altère l'universalité du suffrage en touchant à son uniformité. L'aristocratie des intérêts n'est-elle pas encore une aristocratie? « Le but de « la classe ouvrière est de conquérir le pouvoir et non de « concilier les intérêts, disait au congrès ouvrier de Namur le citoyen Volders : « la loi essentielle du socialisme « est d'assurer le libre exercice de la force du nombre. » Le citoyen Anseele ajoute : « Nous ne devons connaître « qu'un intérêt », l'intérêt du peuple, qui doit imposer sa « volonté : tous les autres intérêts sont des dangers. » Je crois que l'émiettement des forces sociales dans la plupart des États républicains apporte, en effet, à l'heure actuelle, un grand obstacle à ce nouveau groupement du corps électoral.

Toutefois l'idée n'est pas de celles qu'il faut repousser dédaigneusement et laisser dormir dans la poussière des bibliothèques. La démocratie couche, en ce moment, sur le champ de bataille et goûte l'ivresse de son triomphe : comme elle veille avec un soin jaloux sur sa conquête, un mot l'inquiète, un geste l'effarouche. Mais on se lasse de tout, même dans les sociétés démocratiques, et l'abus de la force numérique illimitée, les inconvénients de certains vertiges, le danger de certaines aventures peuvent faire réfléchir les moins clairvoyants. Qui sait si la démocratie, majeure et maîtresse d'elle-même, ne se piquera pas quelque jour d'organiser sa victoire, et si la porte ne s'ouvrira pas d'elle-même à quelques réformes? Par exemple, comme

on ne sait jamais au juste sur quelles bases il faut constituer la Chambre haute, et comme on ne doit pas se passer d'elle, il se peut qu'on la transforme : elle deviendrait l'organe des intérêts, tandis que la Chambre des députés continuerait à représenter la souveraineté du nombre. La représentation des intérêts peut ainsi s'offrir encore à notre pensée, selon l'expression de M. Descamps-David, comme « un *desideratum* de l'avenir ».

Une autre combinaison vient de prévaloir en Belgique : je parle du vote multiple, admis en 1862 dans la loi municipale suédoise. Tous les citoyens seront électeurs ; mais tous les citoyens n'auront pas la même puissance électorale. Albert Nyssens avait développé cette thèse en novembre 1890 dans une brève, mais substantielle brochure. La Chambre des représentants en adopta les conclusions principales, et le Sénat adhéra (1). On évite ainsi les inconvénients du vote mécanique par tête, sans contrepoids. L'âge

(1) D'après l'art. 47 de la constitution révisée, les députés à la Chambre des représentants sont élus directement, comme il suit : un vote est attribué aux citoyens âgés de vingt-cinq ans, domiciliés depuis un an dans la même commune ; un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes : 1° être âgé de trente-cinq ans accomplis, être marié ou veuf ayant descendance légitime et payer à l'État au moins cinq francs d'impôt du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on n'en soit exempté à raison de sa profession ; 2° être âgé de vingt-cinq ans accomplis et être propriétaire, soit d'immeubles d'une valeur d'au moins deux mille francs (à établir sur la base du revenu cadastral ou d'un revenu cadastral en rapport avec cette valeur), soit d'une inscription au grand livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne, d'au moins cent francs de rente (les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins, la propriété de la femme est comptée au mari et celle des enfants mineurs au père). Deux votes supplémentaires sont attribués aux citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis et se trouvant dans l'un des cas suivants : a) être porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés ; b) remplir ou avoir rempli une fonction publique ; occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur (la loi déterminera ces fonctions, positions, professions et le temps pendant lequel elles auront dû être occupées ou exercées). Nul ne peut cumuler plus de trois votes.

entre en ligne de compte, parce que les jeunes gens ont beaucoup d'illusions, peu d'expérience, et se croient généralement à même d'escalader le ciel. Le mariage entre en ligne de compte, parce que le chef de famille a naturellement le souci du lendemain, par conséquent le désir de conserver à ses enfants une patrie paisible et prospère. La propriété, sous diverses formes, est une autre garantie d'ordre social : on ne l'acquiert que par le travail ; on ne la conserve que par l'ordre et l'économie : la pratique des vertus privées élève l'homme à la conception des devoirs publics. Si l'instruction à un certain degré n'engendre pas encore par elle-même le sens politique, elle dissipe du moins quelques erreurs ; en permettant à l'homme de mieux utiliser ses forces, elle donne à l'électeur un surcroît d'indépendance. L'exercice de certaines fonctions et de certaines professions inculque au citoyen le souci de la chose publique et l'intelligence des intérêts généraux. Enfin le nombre lui-même a sa signification et sa légitimité relative : on lui réserve sa place. J'entends l'objection : ce n'est pas sa place, c'est toute la place que la démocratie veut lui réserver, du moins dans l'État républicain. Je reconnais qu'il est très difficile de passer, dans une république ou même dans une monarchie, du suffrage uniforme au vote plural. En France, par exemple, une semblable proposition serait mal accueillie : peut-être même nous répugnerait-il moins d'introduire la représentation des intérêts dans le mécanisme constitutionnel. Mais je ne traite pas exclusivement, on le sait, de la liberté politique dans la république française. Il existe assurément d'autres pays dans le monde où l'on peut passer d'un suffrage restreint au suffrage universel tempéré par le vote multiple.

Le meilleur moyen de contenir ou de réduire l'omnipotence du nombre est peut-être d'assurer la représentation des minorités. C'est du moins celui qu'accueille avec le plus de complaisance la démocratie contemporaine. L'idée d'organiser une « représentation proportionnelle » a suscité

toute une littérature politique, une nuée de brochures, de rapports et de discours, enfanté des associations et des publications périodiques. C'est dans plusieurs pays, à l'heure présente, un terrain d'entente commune. Il semble qu'une grande espérance ait traversé le monde : celle d'une liberté nouvelle et plus parfaite, la liberté pour tous.

On a, de nos jours, employé de préférence un de ces trois procédés pour fonder la représentation proportionnelle : le vote limité, le vote cumulatif, la concurrence des listes.

Dans le système du vote limité, l'électeur ne peut inscrire sur son bulletin qu'un nombre de candidats inférieur à celui des députés éligibles dans sa circonscription. L'État de Pensylvanie adopta dès 1829 ce mode de scrutin pour l'élection des bureaux électoraux ; l'État de New-York l'établit en 1842 pour l'élection des mêmes bureaux, en 1867 pour la nomination des juges à la cour d'appel. En juillet 1867, les Chambres anglaises décidèrent, malgré l'opposition du gouvernement, que, dans un bourg ou dans un comté représenté par trois membres, les électeurs ne voteraient pas pour plus de deux candidats ; mais ce genre de représentation proportionnelle, limité d'ailleurs, en fait, à douze bourgs ou comtés, ne fut pas maintenu par la loi de 1884. Dans le canton de Vaud, une loi de janvier 1869 interdit aux électeurs de porter sur leurs bulletins, pour les élections judiciaires, plus de la moitié des juges à nommer. En 1872 on limita les listes à deux noms dans le canton de Bâle pour une élection fédérale de trois membres ; à vingt-deux noms dans le canton de Vaud pour vingt-neuf députés à nommer. Dix ans plus tard, on convint encore d'employer la méthode du vote limité dans les élections municipales de Lausanne. La Pensylvanie y recourut en 1872 pour l'élection d'une Constituante, en 1873 pour la nomination des juges et des administrateurs de comté. Le Brésil l'adopta pour les élections politiques, de 1874 à 1881. Introduit en Espagne par la loi municipale de juin 1876, le vote limité fut étendu depuis 1878 aux élections

politiques dans tous les collèges envoyant plus de trois députés aux Cortès. Le Portugal, en 1884, maintint soixante-dix-neuf circonscriptions nommant un député chacune à la majorité absolue, mais étendit aux autres collèges la méthode suivie par l'Espagne. La constitution de la Roumélie orientale, rédigée en exécution du traité de Berlin par sept représentants des grandes puissances, appliqua ce mode de scrutin à l'élection d'un comité permanent nommé par l'Assemblée nationale et chargé de préparer les projets de loi. Le principe prévalut en Italie dès 1882 sous l'impulsion d'une association réformiste dirigée par MM. Mammiani, Minghetti et Cairoli ; mais on ne l'appliqua qu'aux circonscriptions où cinq députés au moins devaient être élus. Enfin, le 5 mars 1888, on imagina, dans le canton de Neuchâtel, pour les élections municipales, un vote limité facultatif : si la plupart des communes continuèrent à nommer leurs conseils généraux à la majorité absolue, c'est que la lutte n'y était pas portée sur le terrain politique.

Par malheur, ce premier système repose sur un faux calcul. On raisonne ainsi : trois députés sont à nommer ; dans une circonscription de douze cents électeurs où la minorité n'en compte que quatre cents, les huit cents autres ont épuisé leur droit en donnant tous leurs suffrages à deux candidats, et la minorité fait nécessairement passer le troisième. C'est une erreur : si la majorité, bien disciplinée, fait trois listes, elle peut emporter tous les sièges (1).

Les publicistes français préfèrent, en général, le vote cumulatif au vote limité. Une commune de vingt mille électeurs, dont treize mille radicaux et sept mille libéraux, nomme trente conseillers municipaux. Dans le système qui prévaut en France, les libéraux ne sont pas représentés.

(1) Par exemple, une première liste comprend Pierre et Paul, la seconde Pierre et Jean, la troisième Paul et Jean. 250 électeurs de la majorité peuvent donner leurs voix à chacune de ces trois listes. De cette façon, Pierre, Paul et Jean auront chacun 500 voix, tandis que l'unique candidat de la minorité n'en obtiendra jamais plus de 400. (Comp. SÉVERIN DE LA CHAPELLE, *Revue catholique des institutions*, t. 30, p. 409.)

Mais, s'ils peuvent légalement accumuler leurs trente voix sur dix conseillers, c'est-à-dire trois voix sur chaque candidat, chacun de ces conseillers obtient vingt et un mille suffrages; l'assemblée se compose de dix libéraux et de vingt radicaux : tout le corps électoral est représenté. Qu'on suppose une majorité plus forte : la minorité des électeurs accumulera ses votes sur un plus petit nombre de candidats, et c'est ainsi, par exemple, que sept cents électeurs, donnant au même nom leurs trente voix, c'est-à-dire vingt et un mille suffrages, auraient encore un représentant. Le procédé, comme on le voit, est fort simple : attribuer à chaque électeur autant de voix qu'il y a de candidats à nommer et lui permettre de distribuer ses suffrages comme il l'entend. Il fut adopté dès 1853 par le conseil privé de la colonie du cap de Bonne-Espérance pour les élections du Conseil législatif (Chambre haute) et pour l'élection des quatre députés de la capitale à l'Assemblée législative (Chambre basse); en 1870 et en 1871, par l'État de Pensylvanie pour les élections de divers conseils municipaux et pour les conseillers des bourgs; par la loi municipale de l'Illinois (10 avril 1870) (1). Cette forme de la représentation proportionnelle était adaptée, la même année, à l'élection des conseils scolaires non seulement à Londres, mais dans plusieurs grandes villes de l'Angleterre, et, quand un député de Birmingham, M. Dixon, proposa de revenir sur cette innovation, sa motion fut immédiatement repoussée (1871). Le vote cumulatif fut encore appliqué dans l'État de Buenos-Ayres pour les élections de 1874 et de 1875, mais la mesure fut rapportée en 1876. Successivement adopté par les législatures locales dans les États de New-York (1872) et de l'Ohio (1874), il fut écarté dans le premier par le *veto* du gouverneur, dans le second par le peuple, à la sanction

(1) « Dans toutes les élections municipales, chaque électeur a droit à
« autant de votes distincts qu'il y a d'*aldermen* à élire, et peut les distribuer
« entre les candidats comme il l'entend : l'élection a lieu à la majorité rela-
« tive. » (Art. 7, t. IV.)

duquel on avait soumis cet amendement à la constitution.

Ce mode de votation a ses détracteurs. Une objection fut soumise à la « commission de décentralisation » de l'Assemblée nationale (1) : si l'on procède avec le vote cumulatif à plusieurs tours de scrutin, une minorité bien disciplinée, ayant fait passer ses candidats au premier tour, peut remporter le même succès au second contre une majorité peu prévoyante ou difficile à conduire. Il fut répondu qu'on pourrait s'en tenir à un seul tour en se bornant à exiger la majorité relative. Mais on se hâta de répliquer que le crédit des élus issus d'une minorité restreinte serait compromis et que la représentation du corps électoral allait être faussée. Toutefois une majorité, quand elle ne sait pas mettre un terme à ses propres divisions, ne peut pas exiger qu'on la traite en majorité.

J'arrive au troisième procédé, fondé sur la concurrence des listes, que M. Ernest Naville a propagé, depuis plusieurs années, avec une persévérance infatigable. Pour en bien faire comprendre le mécanisme, assez complexe, il suffira d'exposer brièvement les deux systèmes adoptés successivement par le canton de Neuchâtel en 1891, par le canton de Genève en 1892.

La loi neuchâteloise divise les opérations électorales en trois périodes. Dans la première, qui précède le vote, le rôle dominant appartient aux groupes ou partis politiques. Ceux-ci forment leurs listes, contenant, dans les collèges qui nomment plusieurs députés, « un nombre de candidats égal à la moitié au moins du nombre des députés à élire », et les déposent à la préfecture. Deux jours avant l'ouverture du scrutin, le préfet fait afficher sur papier blanc, en caractères identiques, les noms de tous les candidats : sont seuls réputés valables les suffrages donnés aux candidats dont les noms ont été publiés sous cette forme. Nous parvenons à la seconde phase, où le rôle prépondérant appartient à l'élec-

(1) Rapport de M. de Chabrol (annexe au procès-verbal de la séance du 7 mars 1874).

teur. Celui-ci peut combiner plusieurs listes à sa guise. Il dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à nommer, sans être obligé de désigner expressément tous ceux qu'il veut élire, car la loi l'autorise à émettre des *suffrages de liste* en inscrivant sur son bulletin : « Les suffrages non « exprimés nominativement sont attribués à la liste X (1). » Il ne peut pas, d'ailleurs, porter plusieurs fois le même nom sur le même bulletin : le nom répété n'est compté qu'une fois. La commission de district chargée de procéder au dépouillement entre alors en scène et commence par déterminer le chiffre électoral de chaque liste, c'est-à-dire le nombre total des suffrages valablement exprimés qui doivent lui profiter. Pour la répartition *entre les listes*, il faut, dit la loi nouvelle, « diviser le chiffre total des suffrages valablement exprimés par le nombre des députés « à élire : le chiffre électoral de chaque liste est ensuite « divisé par le quotient obtenu; cette opération donne le « nombre des députés attribués à la liste ». Par exemple, il y a dix députés à nommer et mille suffrages exprimés : le quotient (c'est-à-dire le résultat que donne la division de la somme de ces suffrages par le nombre de ces députés) est de cent : si le chiffre électoral de la première liste est de six cents, celui de la seconde de quatre cents, on divise successivement six cents et quatre cents par cent : six députés sont attribués à la première liste, quatre à la seconde. Mais, quand chaque liste peut se prévaloir en outre d'une fraction plus ou moins importante, comment attribuer les sièges restants entre les quotients incomplets? C'est une des grandes difficultés inhérentes au système des listes concurrentes; la loi neuchâteloise la tranche en assignant ces sièges litigieux à la liste qui a obtenu le chiffre électoral le plus

(1) C'est qu'en émettant chaque suffrage l'électeur fait une opération double : il vote pour une liste en ce qu'il augmente d'une unité le chiffre électoral qui déterminera les droits de cette liste dans la répartition des sièges; il vote en même temps pour un candidat en ce qu'il augmente d'une unité les chances qu'a ce candidat d'être compris parmi les élus de sa liste. (G. LELOIR sur la représentation proportionnelle dans le canton de Neuchâtel.)

élevé. Cette première répartition faite, on prend dans chaque liste, jusqu'à concurrence des sièges qui lui sont attribués, ceux des candidats qui ont obtenu sur leurs compagnons de liste la majorité relative (1). Toutefois un candidat n'est proclamé que s'il obtient un nombre de suffrages atteignant quinze pour cent du nombre des votants (2).

La loi genevoise de 1892 ressemble beaucoup à celle de Neuchâtel. Le parti politique, se plaçant légalement entre l'électeur et le candidat, prime, pour ainsi dire, l'électeur. Les attributions de sièges se font d'abord aux groupes, à raison des « suffrages de liste (3) » ; puis, dans une seconde opération, la personnalité des candidats se dégage, à condition qu'ils appartiennent aux groupes admis déjà dans le partage des sièges (4). Les candidats des listes « ayant les « plus fortes fractions (5) » occupent enfin les sièges qui restent vides, si le calcul de la répartition laisse la députation incomplète (6).

Le gouvernement fédéral, ne sachant comment rétablir la concorde dans le canton du Tessin, avait recommandé chaudement à ses « bouillants confédérés de langue italienne »

(1) Donc une liste très favorisée quant au chiffre électoral obtiendra parfois un siège pour un de ses candidats ayant beaucoup moins de voix que le candidat d'une liste rivale qui restera sur le carreau. (LELOIR, etc.)

(2) Il faut retourner, si ce *quorum* n'est pas atteint, devant les électeurs pour une élection complémentaire.

(3) Art. 12. Pour le collège de la ville de Genève et aussitôt après le dépouillement terminé, le grand bureau établit le chiffre électoral de chaque liste en faisant l'addition de tous les suffrages nominatifs ou « de liste » qu'elle a obtenus. La somme de tous les suffrages obtenus par les différentes listes, divisée par le nombre des députés à élire, constitue le quotient électoral. Chaque liste obtient autant de représentants que son chiffre électoral renferme de fois ledit quotient. Si le calcul de répartition laisse la députation incomplète, les députés restant à élire sont attribués aux listes ayant les plus fortes fractions.

(4) Art. 13. Lorsque le nombre des députés auxquels chaque groupe a droit est connu, les candidats de ce groupe qui ont réuni le plus grand nombre de suffrages sont proclamés élus.

(5) Et non pas, comme à Neuchâtel, ceux des listes ayant obtenu le chiffre électoral le plus élevé.

(6) Comp., pour de plus amples détails, SÉVERIN DE LA CHAPELLE, dans la *Revue catholique des institutions*, livraison de mars 1893.

cet emploi de la représentation proportionnelle. Il fut écouté. C'est du Tessin même que vint la lumière : Neuchâtel et Genève n'ont fait que suivre son exemple. L'expérience paraît avoir réussi dans les trois cantons. M. Jean Berthoud, membre du parti radical neuchâtelois, a reconnu, dans plusieurs lettres adressées aux journaux suisses, que la réforme avait été très bien accueillie par ses concitoyens et qu'un revirement de l'opinion publique n'était pas à prévoir (1). A Genève, après l'élection du 13 novembre 1892, tous les journaux, y compris ceux qui s'étaient opposés à l'adoption de la représentation proportionnelle, comme le *Genevois*, ont exprimé leur satisfaction la plus vive.

Ce dernier système a ses défauts, comme n'importe quel autre. Il embrigade les électeurs en partis politiques, même quand l'élection n'est pas politique; il restreint leur initiative et tend peut-être à les placer plus étroitement sous le joug de certains comités. On peut enfin se demander si le législateur, en assurant la représentation de toutes les minorités, ne favorise pas, dans la Chambre élue par ce procédé, la formation des coalitions parlementaires et, par voie de conséquence, l'instabilité du gouvernement.

Toutefois les amis de la liberté doivent seconder, ce me semble, le mouvement d'opinion qui pousse un certain nombre d'États républicains à l'adoption d'une représentation proportionnelle.

D'abord, ainsi que l'a fait observer plusieurs fois M. Naville, le système du vote mécanique par tête n'assure pas même la représentation des majorités. On a calculé, après les élections législatives françaises de 1885, que le chiffre des voix non représentées s'élevait à 56 pour 100 du chiffre total. Mais en outre, si la moitié plus un des élec-

(1) « La justice du principe de la représentation proportionnelle ne peut « pas être contestée. Personne, en Suisse, n'oserait prétendre qu'une assemblée représentative ne doit pas être l'image aussi exacte que possible du « corps électoral qu'elle représente. » (Lettre du 23 juillet 1892 au *Journal de Genève*.)

teurs est seule représentée dans une assemblée, la majorité simple de cette assemblée, c'est-à-dire la moitié des votants plus un, ne représentera qu'un peu plus du quart des électeurs. Encore supposons-nous que les députés aient été nommés à la majorité absolue des suffrages : s'ils ne le sont qu'à la majorité relative, le pouvoir de décision peut passer aux mains d'une bien plus faible minorité.

Cependant, sous un régime de véritable égalité démocratique, tout parti doit être représenté proportionnellement à la place qu'il occupe dans le corps électoral. Louis Blanc disait, à une époque où les socialistes ne comptaient pas trouver un appui dans la souveraineté du nombre : « Par-
« tout où les minorités n'ont pas leur influence proportion-
« nelle sur les affaires publiques, le gouvernement n'est
« qu'un gouvernement de privilège, et la tyrannie germe
« dans tout privilège. » En effet, si la minorité n'est pas représentée, une fraction du peuple gouverne tout le reste, sans que l'autre puisse exercer même une part d'influence sur la direction des affaires. Rien n'est moins conforme aux principes de justice et d'égalité sur lesquels repose une société démocratique (1).

Les partisans du suffrage uniforme se laissent aller à confondre le « vote représentatif », dont le but est d'élire un corps délibérant qui soit le tableau fidèle du pays, et cet autre vote en vertu duquel chaque décision nécessaire à la marche des affaires publiques est prise par le corps délibérant. Personne ne se propose de concilier, dans la décision même, ceux qui veulent et ceux qui ne veulent pas ; mais, tant qu'on délibère, il est bon que toutes les opinions soient exprimées. Un cerveau, quoiqu'il ne puisse pas se décider à la fois pour deux choses contraires, peut et doit délibérer sur ces contraires : il en est de même pour « cette sorte de cerveau national (2) » qu'on nomme un parlement.

(1) Comp. STUART MILL, *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, p. 173.

(2) M. A. Fouillée.

Le régime actuel est essentiellement un régime de combat. Une guerre d'extermination s'engage entre les deux partis, dont l'un veut à tout prix exclure l'autre. Quand il s'agit de vaincre ou de mourir, on prend, j'allais dire on ramasse des armes où l'on en trouve; on garde peu de scrupules dans le choix, peu de modération dans l'emploi des moyens. Chaque fraude, chaque violence suscitent des récriminations passionnées et paraissent légitimer des représailles. Enfin la victoire des uns ou des autres ne termine pas la lutte; elle enfante des haines implacables qui jettent le trouble dans la vie nationale et paralysent le développement régulier des institutions libres.

D'ailleurs il n'est pas à désirer qu'une commune dans son conseil municipal, une province dans son conseil provincial, une nation dans son parlement soient exclusivement représentées par les hommes d'un seul parti. *Oportet hæreses esse* : quel que soit le gouvernement, il faut qu'une opposition existe. Pas d'opposition, pas de contrôle. Si, pour des élections législatives, l'électeur vaincu dans un collège peut encore se dire que son opinion, victorieuse dans un collège voisin, sera représentée au parlement, l'électeur municipal, qu'on le remarque, n'a pas même cette consolation. Or il n'est pas bon que la délibération et l'exécution, la réglementation, le vote des impôts et des dépenses, le choix du personnel soient exclusivement dirigés par une seule catégorie de citoyens unis d'intérêts, ayant les mêmes appétits et les mêmes rancunes à satisfaire. Cette domination exclusive peut enfanter des abus qui modifient brusquement les sentiments des électeurs et provoquent un bouleversement complet de la politique générale ou locale. De nouveaux abus seront la suite probable de cette revanche.

Enfin le scrutin de liste pur et simple favorise trop souvent des coalitions immorales entre des partis absolument opposés et qui, ligués pour un jour, seront prêts à s'entre-dévorer au lendemain de leur victoire commune. Dans

quelles mains un pays ne peut-il pas alors tomber ! Le même mode de votation, tempéré par un système de représentation proportionnelle, en poussant à la constitution de groupes homogènes et en leur donnant une représentation numérique mesurée sur leur force véritable, préviendrait généralement ces dangereuses surprises (1).

II

Nous allons désormais supposer que le suffrage universel rudimentaire subsiste avec ses inconvénients et qu'une assemblée législative en est issue directement. C'est dans la constitution de la représentation nationale qu'il s'agit de trouver un remède au despotisme des majorités.

Dans les travaux préparatoires de la constitution fédérale, un membre de la Convention qui se réunit à Philadelphie le 14 mai 1787 protesta, paraît-il, contre la division du pouvoir législatif en deux Chambres : Patterson essaya de prouver que les délégations des divers États seraient autant de contrepoids les unes pour les autres, et qu'aucun autre mode de pondération n'était nécessaire (2). Mais il ne fut pas écouté. « Dans une république », disait le *Fédéraliste* (3), « c'est contre les entreprises ambitieuses du pouvoir législatif que le peuple doit diriger toutes ses craintes, épuiser toutes ses précautions. » On divisa donc la législature en deux branches, à la fois pour assurer les États contre les empiétements des pouvoirs fédéraux et pour protéger les minorités contre la toute-puissance des majorités. La même

(1) Comp. une intéressante brochure de M. BÉCHAUX (Paris, 1885) sur *Le scrutin de liste proportionnel*, p. 29 et 30. Toutefois des groupes très distincts, il faut le reconnaître, pourraient encore trouver un avantage à se coaliser pour la composition d'une liste.

(2) MADISON, *Papers*, vol. II, p. 874.

(3) N° 48.

idée prévalut dans l'organisation constitutionnelle des États particuliers. La Pensylvanie, dotée d'une Chambre unique, répudia ce système en 1790 ; la Géorgie suivit son exemple. Telle est, d'ailleurs, on le sait, selon l'esprit de la race anglo-saxonne, la nécessité d'un dualisme représentatif que, dans certaines colonies anglaises organisées sur un autre type, la Chambre unique a, de nos jours, provoqué sa propre suppression (1) ! Mais, si le principe du droit public anglais avait aisément prévalu, l'application n'en était pas facile. D'une part, on ne pouvait pas constituer le Sénat fédéral sur le modèle de la pairie anglaise ; de l'autre, les hommes d'État américains ne voulaient pas subordonner la seconde Chambre à la première.

Jefferson jugeait ainsi la constitution de la Virginie : « Le Sénat, la Chambre des représentants sont, dans cet État, trop homogènes : la distinction de ces deux corps ne nous donne pas les avantages qu'on en pourrait tirer par un mélange convenable de personnes, de principes, d'intérêts différents et qui serviraient à compenser les inconvénients d'un conflit. » En effet, la première erreur de la démocratie pure consiste à placer le pouvoir entre les mains d'une Chambre unique, la seconde à tailler les deux Chambres sur un patron à peu près semblable en les faisant dériver d'une même origine. C'est ici qu'il faut admirer les fondateurs de la grande république américaine. Plusieurs hommes d'État soutinrent, à la Convention de Philadelphie, que l'une et l'autre Chambre devaient sortir de l'élection populaire immédiate : il suffisait, à leurs yeux, de faire élire les sénateurs dans des districts un peu plus larges où des choix plus éclairés désigneraient les membres d'une assemblée capable de procéder avec plus de suite et de sagesse que la branche populaire de la législature. Un établissement d'une nature complexe, leur fut-il répondu, repose sur d'autres bases qu'une démocratie simple. La

(1) Voir les *Constitutions modernes*, de F.-R. DARESTE, t. II, p. 641.

nouvelle république étant moins un ensemble de citoyens groupés dans une vue politique qu'un assemblage d'États, il faut donner aux États un rempart entre les empiétements du gouvernement général, par conséquent les faire participer directement à la structure d'une des deux Chambres. Il fut décidé, malgré l'opposition violente de la Virginie et de la Pensylvanie, que la première Chambre personnifierait l'unité du gouvernement, que la seconde représenterait la fédération des États et que l'élection du Sénat serait confiée aux diverses législatures. Mais comment répartir les suffrages entre les États ? Aucune question ne suscita de débats plus passionnés et ne divisa plus profondément les constituants. Les petits États ne voulaient pas être absorbés par les grands et ceux-ci ne voulaient point être gouvernés par une minorité. Wilson insistait, à ce dernier point de vue, sur la répartition très inégale de la population, si nombreuse dans certains États, si faible dans quelques autres (1). Des menaces de séparation, de dissolution, de guerre civile retentirent de part et d'autre au sein de la Convention. A la longue, le sens politique l'emporta sur la passion démocratique, et les législatures particulières furent appelées à élire deux sénateurs par État, tous les États ayant un droit de suffrage égal dans les délibérations de la future Assemblée. Bien plus, on finit par introduire cette disposition dans l'acte constitutionnel : « Aucun amendement à la « Constitution ne pourra priver les États de l'égalité de « suffrage au Sénat sans leur consentement individuel. »

La Convention sut éviter un autre écueil. Quelques-uns de ses membres, afin de contenir les progrès de la démagogie dans les États de l'Est, cherchaient à faire du Sénat le représentant de la richesse publique en le recrutant parmi les propriétaires fonciers. Elle écarta cette conception aristocratique sans perdre un instant de vue la nécessité d'organiser très fortement la seconde Chambre. Elle exigea trente

(1) MADISON, *Papers*, vol. II, p. 985.

ans d'âge, neuf années d'exercice des droits de citoyen américain, l'habitation de l'élu dans l'État chargé d'élire : tandis que les représentants étaient élus pour deux ans, la fonction de sénateur eut une durée triple. Toutefois, afin que la haute Assemblée s'imprégnât peu à peu de l'esprit public, elle dut se renouveler tous les deux ans par tiers. Elle n'en constituait pas moins un corps politique permanent auquel sa durée même conférait un genre de supériorité sur la branche populaire de la législature, exposée continuellement aux revirements de l'opinion publique et sans cesse renouvelée dans l'ensemble de ses éléments.

Le Sénat fut, en outre, un conseil exécutif selon le type des assemblées qui, sous ce nom, assistaient originellement le gouverneur dans la plupart des colonies de la Nouvelle-Angleterre (1). C'est seulement de son avis et avec son consentement que le président des États-Unis peut conclure des traités, nommer les ambassadeurs, les ministres plénipotentiaires et les consuls, les juges de la cour suprême et les autres fonctionnaires civils ou militaires institués par la loi, s'il n'est pas pourvu d'une autre manière par un texte législatif à leur nomination. Quand il s'agit d'un traité, l'approbation de l'Assemblée ne peut être donnée qu'à la majorité des deux tiers : dans toute autre circonstance, la majorité simple suffit. Comme il appartient au congrès lui-même de réglementer le commerce avec les nations étrangères, la Chambre des représentants soutint plusieurs fois qu'un pacte international, s'il embrassait des rapports commerciaux, ne pouvait être régulièrement conclu sans sa participation ; mais elle échoua successivement dans cette prétention en 1794 et en 1815. Bien plus, en 1867, le président Johnson ayant signé d'accord avec le Sénat un traité d'après lequel la Russie cédait aux États-Unis la région d'Alaska moyennant 7,200,000 dollars, elle ne put, quoiqu'elle eût un crédit à voter, obtenir communication des pièces rela-

(1) Comp. GORD, *Les chartes coloniales*, etc., t. II, p. 30 et suiv.

tives à cette négociation. Le contrôle du Sénat s'applique même, en droit, sinon en fait, à la nomination des ministres. Enfin, après avoir investi le Sénat d'une aussi grande autorité dans le maniement de la puissance exécutive, la constitution lui donne des attributions judiciaires : elle l'érige en haute cour de justice politique, compétente pour juger tous les crimes et délits imputés aux fonctionnaires publics de l'Union (y compris le président de la République) dans l'exercice de leur mandat.

Il était difficile qu'une Chambre haute, établie sur d'aussi fortes assises, ne finit point par prendre, même sur le terrain purement législatif, un rang au moins égal à celui qu'occupait tout d'abord la première Chambre. Le temps n'est plus où le Sénat délibérait à huis clos (1) ou croyait pouvoir se passer de comités permanents (2). Le droit même de priorité que la constitution réservait à la Chambre des représentants en matière financière a tourné, de nos jours, à l'avantage du Sénat. Les bills de finances votés par les représentants sont transmis au Sénat, qui peut les amender, et, si la première Chambre ne sanctionne pas les amendements, renvoyés à une commission mixte formée de trois députés et de trois sénateurs. Or, en fait, les modifications proposées par le Sénat sont, pour la plupart, maintenues dans le rapport que cette commission soumet aux deux branches du Congrès, et la Chambre des représentants se laisse aller en général, faute de temps, à les ratifier. Tous les efforts qu'elle a faits en 1832, en 1856, en 1870, pour défendre son droit de priorité vont, on le reconnaît même en Amérique, au détriment de son égalité législative (3). Ainsi la Chambre modératrice devient, ou peu s'en faut, la Chambre prépondérante. Les hommes de talent, les am-

(1) Jusqu'en 1794.

(2) Jusqu'en 1816.

(3) Voir sur ce point spécial un article du sénateur Hoar dans la *North American Review* de février 1879 et les *Etudes de droit constitutionnel*, de M. BOUTMY, p. 127 et suiv.

bitieux recherchent le mandat sénatorial de préférence au mandat représentatif, et le titre de sénateur est, s'il faut en croire M. de Noailles (1), plus envié qu'un portefeuille. Dans aucune autre république de l'ancien ou du nouveau monde, le Sénat n'exerce une pareille influence, et dans aucune autre la nation n'a conquis cette plénitude de liberté politique.

Les États qui composent l'Union n'ont pas, pour composer leurs sénats particuliers, la même ressource que le grand État fédératif et sont bien obligés de faire dériver du même corps électoral les deux branches de leurs législatures. C'est, pour les Chambres hautes locales, une cause d'infériorité que compensent imparfaitement l'étendue de leurs districts électoraux, certaines garanties d'âge, le nombre restreint des élus, la durée généralement plus longue du mandat, le renouvellement partiel. L'exemple du gouvernement central n'est pas entièrement perdu : dans les rares États où l'élection des hauts fonctionnaires n'est pas dévolue au suffrage universel, le Sénat concourt généralement aux nominations faites par le gouverneur (2). Les Sénats particuliers connaissent aussi, comme le Sénat fédéral, des procès à intenter contre les fonctionnaires publics de l'ordre civil pour transgression de leurs devoirs professionnels ou pour des crimes déterminés. Mais là s'arrête l'analogie. Les Sénats locaux, qu'une communauté d'origine lie aux Chambres des représentants, n'ont le plus souvent ni la force ni la volonté de leur tenir tête et de résister aux empiétements des majorités. C'est pourquoi plusieurs États témoignent aux deux branches de leur législature une défiance toujours croissante et s'appliquent à

(1) *Cent ans de République aux États-Unis*, t. I, p. 389 et suiv.

(2) Par exemple l'art. 4, sect. 8, de la constitution pensylvanienne débute ainsi : « Le gouverneur nomme et désigne, avec le consentement des deux tiers des membres du Sénat, un secrétaire d'État et un attorney général révoicable à volonté, un surintendant de l'instruction publique pour quatre ans et tous autres fonctionnaires de l'État dont la nomination lui est ou sera attribuée par la constitution ou les lois... »

restreindre constitutionnellement leur cercle d'action (1).

Les États-Unis du Mexique n'ont, à leur tour, imité qu'incomplètement, dans l'acte constitutionnel de 1874, les États-Unis de l'Amérique septentrionale. Le Sénat y est sans doute composé de deux sénateurs par chaque État; mais il dérive du même corps électoral que la Chambre des députés (2). Malgré ses immenses attributions (3), il ne prendra pas, selon toute vraisemblance, la même importance et ne jouera pas le même rôle que le Sénat fédéral américain.

Enfin si la seconde Chambre a quelque force de résistance en Suisse et peut s'acquitter de sa fonction modératrice, c'est que le conseil national et le conseil des États ne sortent pas du même corps électoral. Ce dernier se compose de quarante-quatre députés des cantons : chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-État en élit un. Le contrepois existe parce que les deux Chambres sont les organes des deux principes fondamentaux et distincts sur lesquels repose la constitution helvétique : le pacte d'union, l'indépendance des cantons. Le nombre est représenté par le conseil national, dont chaque membre est élu par une circonscription de 20,000 habitants : le conseil des États, ne relevant pas des mêmes électeurs, ne reflète pas les mêmes idées; on ne peut pas même lui reprocher de représenter moins complètement le peuple souverain, parce que les deux sections de l'Assemblée fédérale n'ont pas de mesure commune. Aucune autre combinaison ne pouvait être plus favorable au maintien des libertés publiques.

(1) Par exemple la constitution pensylvanienne (art. 3, sect. 7) soustrait aux Chambres vingt-six matières législatives d'intérêt général. Voir encore les constitutions des États suivants : Illinois, New-York, Ohio, Indiana, Maryland, Caroline du Nord, Louisiane, Tennessee, Iowa, Minnesota, Oregon, Kansas, Arkansas.

(2) La législature de chaque État ne fait elle-même l'élection que parmi les candidats ayant obtenu la majorité relative, dans le cas unique où tous les candidats n'auraient pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés dans les joutes électorales de district.

(3) Voir l'art. 72 de la constitution révisée.

III

Toutefois le peuple suisse n'a pas cru qu'elle opposât une barrière suffisante à l'omnipotence des législatures.

Il a limité d'abord le pouvoir constituant de l'Assemblée fédérale. Celle-ci ne peut reviser à elle seule soit totalement, soit partiellement, la constitution. Un projet de revision *totale*, même arrêté par les deux conseils, doit être soumis à la votation populaire; il n'entre en vigueur qu'après avoir été ratifié par la majorité du peuple et par la majorité des cantons. Si les deux Chambres ne se sont pas accordées, la question suivante est posée aux électeurs : « Voulez-vous que la constitution soit révisée, oui ou non ? » Le vote populaire (à l'exclusion du vote des cantons) tranche la question (1) : s'il la résout affirmativement, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit, une nouvelle Assemblée fédérale rédige un projet de constitution. En outre, cinquante mille citoyens peuvent signer une demande de revision *totale* : on pose alors à ces mêmes électeurs la même question préalable et, si cette demande est accueillie, les deux conseils cèdent encore la place à l'Assemblée revisionniste. La revision *partielle* peut être entreprise : 1° par les deux Chambres selon la procédure ordinaire (2); 2° par l'initiative populaire, c'est-à-dire sur la demande, présentée par cinquante mille citoyens suisses, d'adopter ou d'abroger un ou plusieurs articles constitutionnels. Celle-ci peut être conçue en termes généraux : dans ce cas, si l'Assemblée fédérale adhère, elle rédige un projet et la procédure ordinaire

(1) On a craint qu'une opposition systématique du conseil des États ne ralliât trop aisément la majorité des cantons.

(2) C'est-à-dire à la condition d'obtenir la majorité du peuple et celle des cantons. — Toutefois, quand il ne s'agit que de revision partielle, le désaccord entre les deux conseils aboutit à l'ajournement.

de la revision suit son cours ; quand elle n'adhère pas, le corps électoral est consulté par la voie du *referendum* et, s'il tranche le conflit en faveur des pétitionnaires, l'Assemblée fédérale *en fonction* prépare un projet conforme à l'injonction du peuple (1). Les cinquante mille ont aussi la faculté de rédiger un projet de toutes pièces, et l'Assemblée fédérale peut alors s'arrêter à l'un de ces trois partis : soumettre purement et simplement ce projet à la votation populaire, en proposer purement et simplement le rejet, y joindre un contre-projet. Les articles révisés n'entrent en vigueur, dans tous les cas, qu'après avoir obtenu l'adhésion de la majorité populaire et de la majorité cantonale.

De même, dans chacun des cantons suisses, la revision de la constitution locale peut être entreprise « en tout temps » soit sur l'initiative de l'assemblée législative (Grand Conseil ou conseil cantonal), soit sur celle du peuple. Abstraction faite de quelques cantons à *landsgemeinde* (2), comme ceux d'Uri, d'Unterwalden, de Glaris, d'Appenzel, les constitutions cantonales fixent le nombre de signatures qu'il faut obtenir du peuple pour introduire une demande de revision constitutionnelle : par exemple, il suffit de mille signatures à Bâle-ville, à Schaffouse et à Zug, tandis qu'on en exige huit mille à Berne et dix mille à Saint-Gall. La constitution révisée soit par une Constituante, comme dans les cantons d'Argovie, de Bâle-campagne, de Fribourg, de Genève, de Lucerne, de Schwytz et de Soleure, soit par le grand conseil renouvelé, comme à Zurich, soit par le conseil cantonal en fonction, comme à Zug, est toujours soumise au peuple et n'entre en vigueur qu'après avoir été sanctionnée par la majorité du corps électoral.

Le mouvement d'opinion qui devait aboutir à l'introduction, dans la constitution helvétique, du *referendum* pure-

(1) Bien entendu, si cette première consultation nationale est négative, il n'est pas donné de suite à la demande de revision.

(2) La *landsgemeinde* est l'assemblée de tous les citoyens actifs du canton, se donnant elle-même des lois.

ment législatif se dessina vers l'année 1868. Les « centralistes » voulaient transférer à l'Assemblée fédérale le droit exclusif de légiférer en matière civile, pénale et commerciale; les démocrates entendaient subordonner cet accroissement d'attributions à l'extension des droits populaires et réclamaient en conséquence pour le corps électoral suisse la faculté de se prononcer sur les lois fédérales. Une polémique ardente s'engagea bientôt entre les parlementaires, conduits par M. Dubs, et les démocrates, menés à l'assaut par MM. Hilty, Gengel, Bernet. La question fut posée à l'Assemblée fédérale en novembre 1871 et vivement discutée, car le *referendum* y rencontrait des adversaires convaincus, tels que MM. Gonzembach, Welti, Carteret; mais les demi-mesures elles-mêmes proposées par MM. Borel, Anderwert et par M. Brünner, président du conseil national, furent successivement écartées : le projet de constitution révisée qui, d'une part, enlevait aux cantons une très grande partie de leurs attributions législatives, de l'autre organisait à la fois *en matière législative* le *referendum* facultatif et le droit d'initiative populaire, fut soumis en bloc au peuple suisse le 2 mai 1872. A vrai dire, il fut repoussé, cette fois, non seulement par treize cantons sur vingt-deux, mais par 261,072 voix contre 255,609. Les radicaux, sans se décourager, travaillèrent à rompre la coalition des protestants français et des catholiques allemands, qui venait de l'emporter. En outre, on corrigea le projet lui-même : 1° en supprimant l'initiative populaire (1); 2° en abaissant de 50,000 à 30,000 le nombre des signatures exigées pour une demande de *referendum*; 3° en élevant de cinq à huit le nombre des cantons sur la réclamation desquels une loi fédérale devrait être soumise à l'adoption ou au rejet du peuple. Il eût été trop facile aux cantons catholiques, pensait-on, si l'on n'avait pas pris cette dernière précaution, de

(1) Bien entendu dans les matières purement législatives. D'après le projet primitif, cinquante mille électeurs pouvaient exiger de l'Assemblée fédérale l'élaboration d'une loi nouvelle ou l'abrogation d'une loi existante.

faire pièce à l'Assemblée fédérale (1). Au demeurant la nouvelle disposition constitutionnelle, acceptée le 19 avril 1874 par la majorité du peuple et par treize cantons et demi, fut ainsi rédigée : « Les lois fédérales sont soumises
« à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est
« faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons : il
« en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée
« générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence (2). »
On n'exige plus, comme pour la revision d'une disposition constitutionnelle, le concours de la majorité populaire et de la majorité cantonale.

Il y avait déjà longtemps que le *referendum* obligatoire ou facultatif s'était glissé dans les législations cantonales. Lucerne, Zug, Schaffouse, Saint-Gall, Vaud, Neuchâtel, Genève et le demi-canton de Bâle-ville ont opté pour le *referendum* facultatif. Dans les cantons de Zurich, Berne, Schwytz, Soleure, Grisons, Argovie, Thurgovie, Valais et dans le demi-canton de Bâle-campagne, les lois ou du moins un certain nombre de décrets législatifs n'entrent en vigueur qu'après avoir été ratifiés expressément par le peuple; tous les objets que la constitution ne place pas dans la compétence exclusive du Grand Conseil sont soumis à la votation populaire. Il faut en outre remarquer que, dans un certain nombre de cantons, le droit d'initiative populaire, écarté pour les matières *législatives* fédérales en 1874, accompagne et complète le *referendum*. Les électeurs y peuvent, en conséquence, pourvu qu'un certain nombre d'entre eux aient donné leurs signatures (3), proposer une loi nouvelle (4), demander l'abrogation ou la modification d'une

(1) Comp. SIMON DEPLOIGE, *Le referendum en Suisse* (1892).

(2) Voir, sur la portée de ce deuxième alinéa, un article sans signature publié dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 mai 1892.

(3) 1,000 à Zug, Bâle-ville et Schaffouse, 1,500 à Bâle-campagne, 2,000 à Schwytz et à Soleure, 2,500 à Genève et en Thurgovie, 3,000 à Neuchâtel, 4,000 à Saint-Gall, 5,000 à Zurich, en Argovie et dans les Grisons, 6,000 dans le canton de Vaud. Nous continuons à faire abstraction des cantons à *lands-gemeinde*.

(4) Excepté dans le demi-canton de Bâle-campagne.

loi existante (1), proposer un décret ou un arrêté législatif (2).

Examinons si le mécanisme de ces institutions démocratiques entrave ou favorise, dans la Confédération suisse, le développement de la liberté politique.

Il faut condamner à ce point de vue, sans hésitation, le droit d'initiative populaire dans les questions constitutionnelles fédérales. Les hommes qui dirigèrent pendant près d'un demi-siècle les destinées de cette république avaient pressenti les périls que nous allons signaler. Aussi, tandis que les constituants de 1848 avaient accordé purement et simplement à 50,000 électeurs la faculté de demander la revision de la constitution helvétique, les autorités fédérales, appliquant à la lettre cette constitution, soutinrent-elles, pour écarter toutes les propositions de revision partielle, qu'une telle demande devait être nécessairement indéterminée (3). 56,526 électeurs demandant, en 1880, qu'un seul article fût amendé, virent ainsi leur proposition de revision partielle transformée en une demande générale et soumise au peuple sous cette forme. En 1890, les députés de la droite combattirent cette interprétation très littérale et forcèrent la main au conseil fédéral; un projet aux termes duquel 50,000 citoyens pouvaient réclamer la revision partielle et l'Assemblée fédérale devait, en cas de réponse affirmative donnée par le peuple et par les cantons, élaborer l'amendement réclamé par cette double majorité (4), fut adopté successivement par les deux conseils et par la nation (5 juillet 1891). La démocratie suisse a fait, si nous ne nous trompons, un faux pas.

D'abord comment discerner les questions constitution-

(1) Sauf dans le canton de Schaffouse.

(2) Sauf dans les cantons de Schwyz, d'Argovie et de Schaffouse.

(3) BLUMER, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, t. III, p. 241; S. DEPLOIGE, *op. cit.*, p. 75.

(4) Les socialistes unis à la droite reprochaient au projet de laisser, à ce point de vue, trop d'indépendance aux Chambres en leur permettant de fausser à leur gré l'expression de la volonté populaire.

nelles des questions purement législatives, soustraites à l'initiative populaire? On répondra peut-être que le droit constitutionnel embrasse l'organisation générale et les rapports des pouvoirs publics, la garantie des libertés nécessaires, les principes généraux placés au sommet des lois organiques. Mais il suffit de feuilleter certaines constitutions républicaines pour s'apercevoir qu'elles contiennent certaines mesures en faveur des débiteurs malheureux, sur le taux de l'intérêt légal (1), sur le parcours accordé par les compagnies de chemins de fer aux membres du Parlement (2), sur la distribution gratuite de livres et de fournitures aux députés et aux sénateurs (3), etc. En Suisse même, la question de savoir comment il faut s'y prendre pour abattre les bestiaux de boucherie vient d'être envisagée, contre toute évidence, comme constitutionnelle, soumise au peuple sur l'initiative de 50,000 citoyens et tranchée contre les Juifs malgré l'opposition de l'Assemblée fédérale. On a donc fait une large trouée dans la constitution helvétique, et désormais il n'est pas de billevesée sur laquelle on ne puisse provoquer une consultation nationale. Cette extension du droit populaire offre tous les inconvénients possibles. D'abord elle sape le régime représentatif. Les conseils législatifs ne jouent plus qu'un rôle subalterne, une fois que le peuple souverain, faisant lui-même la demande et la réponse, peut, à chaque instant, remplir la scène. Une assez petite fraction du corps électoral (le treizième, dans l'état actuel des choses) peut toujours s'entendre pour semer et propager dans le pays l'agitation la plus intempestive. Il y a des bornes qu'une Assemblée fédérale, même médiocre, étant éclairée par une discussion libre et vaincue par l'évidence d'un grand intérêt public, ne franchirait pas. Ce treizième peut saisir à la hâte un courant fugitif d'opinion, utiliser

(1) Constitutions d'Arkansas, du Tennessee, du Maryland.

(2) Constitution de la Pensylvanie.

(3) Constitutions de l'Ohio, du Wisconsin, du Maryland, de la Pensylvanie, du Michigan, de l'Illinois.

une heure d'effervescence pour lancer les propositions les plus dangereuses et jeter le trouble dans tout le pays. Au moment où nous écrivons ces lignes, 52,000 socialistes somment le peuple et les cantons d'introduire le « droit au travail » (1) dans la constitution fédérale, et Liebknecht, général de l'armée socialiste allemande, leur adresse ses félicitations, non pas qu'ils puissent l'emporter, leur écrit-il, mais parce qu'ils ont su trouver une excellente occasion de propagande. Ils en trouveront bien d'autres.

Nous concevons très bien, au contraire, l'emploi du *referendum* obligatoire en matière *constitutionnelle*. Il est naturel et logique que, dans une démocratie pure, on ne puisse pas toucher au pacte fondamental sans l'agrément du peuple. Aux États-Unis, le congrès lui-même ne peut que proposer, à la majorité des deux tiers, des amendements à la constitution, et la proposition n'est convertie en loi qu'après avoir été ratifiée par les législatures des trois quarts des États ou par des conventions tenues par les trois quarts d'entre eux. La plupart des États particuliers donnent à la législature l'initiative des amendements à la constitution locale (2); elle les discute, en arrête le texte, mais les soumet à la sanction du peuple, article par article, de façon que le rejet de l'un n'implique pas le rejet de l'autre. Si ces amendements réunissent la majorité requise (des deux tiers, en général), ils entrent dans la constitution, qu'ils modifient définitivement. Encore une fois nous approuvons ce régime politique, à deux points de vue. D'une part, il empêche que l'œuvre constitutionnelle, sur la foi de laquelle un État s'est fondé, ne soit à la merci d'une coterie parlementaire; de l'autre, un surcroît de garanties assure la permanence

(1) Voici le préambule de la pétition : « Le droit à un travail suffisamment rétribué est reconnu à chaque citoyen suisse. La législation fédérale, celle des cantons et celle des communes doivent rendre ce droit effectif par tous les moyens possibles. »

(2) D'autres convoquent une convention chargée de préparer les amendements qu'il y a lieu de soumettre au peuple; d'autres font consulter une première fois le peuple sur l'opportunité de cette convocation.

des institutions fondamentales. Or c'est surtout dans une société démocratique qu'il faut craindre leur instabilité.

Un démocrate convaincu, M. Herzog, parlant du *referendum* obligatoire en matière législative, adopté par plusieurs cantons, s'est, au contraire, exprimé comme il suit (1) : « La postérité se demandera comment nous avons pu subir « un système aussi manifestement défectueux. » Cet avis est le nôtre. D'abord, il est déraisonnable d'exiger, pour l'ensemble des lois, la coopération active du peuple. Le peuple travaille et ne peut pas se déranger sans cesse pour aller mettre un bulletin dans l'urne : c'est pourquoi plus de la moitié des citoyens refusent obstinément, dans ces cantons, d'exercer leurs fonctions législatives (2). Ensuite il est incompétent pour légiférer habituellement. Est-ce qu'il peut tenir compte de ses propres antécédents et de ses propres habitudes, chercher dans le passé le secret de l'avenir, amortir par la sagesse des résolutions présentes la violence des réactions prochaines ? Légiférer habituellement, c'est gouverner : possède-t-il cette science des transitions et des nuances qui est la science même du gouvernement ? Pour légiférer habituellement en connaissance de cause, il faut discuter et délibérer : le peut-il ? D'après les constitutions cantonales d'Argovie et de Thurgovie, les votations doivent être précédées immédiatement d'une réunion dans laquelle les électeurs sont à même de discuter la loi ; mais, en fait, il ne se produit jamais le moindre échange d'observations (3). On a sans doute inventé, dans les cantons à *referendum* obligatoire, le « message explicatif », par lequel l'autorité cantonale fait connaître au peuple législateur la portée, les avantages et les inconvénients de la loi ; mais les électeurs se sont d'abord abstenus de le lire parce qu'ils le jugeaient trop long, et dès lors on le leur a fait généralement

(1) *Das Referendum in der Schweiz*, Berlin, 1885.

(2) Et l'on est réduit à l'y forcer sous certaines peines. Comp. S. DEPLOICE, *op. cit.*, p. 185.

(3) C'est ce que M. S. DEPLOICE a constaté (*op. cit.*, p. 120).

si court qu'ils n'en peuvent rien tirer (1). Enfin, sans parler de certaines questions complexes, épineuses, obscures que le peuple ne peut approfondir ni trancher, comme les contribuables ne se résignent pas facilement à certains sacrifices, il est aisé de leur persuader qu'une dépense nécessaire peut être encore ajournée. Dans le canton de Berne, en 1869, on était allé jusqu'à soumettre le budget au *referendum*, et le peuple bernois refusa de le voter, à plusieurs reprises : il fallut bien, en 1880, supprimer ce *referendum* budgétaire. Il est bon de mettre un frein à la puissance des assemblées législatives, mais à la condition de n'y pas faire succéder une autre tyrannie, plus irresponsable et plus aveugle. La cause de la liberté ne peut qu'y perdre.

Cependant, nous ne méconnaissons pas les avantages que la Suisse a tirés du *referendum* facultatif en matière législative. Après la révolution française de 1830, quand l'ancienne république aristocratique eut été remplacée par une démocratie représentative, on ne songea pas même à diviser les législatures cantonales en deux branches. Le Grand Conseil concentra donc tous les pouvoirs entre ses mains ; il faisait les lois, il nommait le pouvoir exécutif. Les cantons trouvèrent dans le *referendum* facultatif un contrepoids utile, presque nécessaire, à la puissance illimitée d'une Chambre unique. Même en étudiant l'action du *referendum* facultatif sur la législation fédérale, c'est-à-dire de ce *referendum* qui, sans déplacer le pouvoir législatif fédéral, permet à la nation d'intervenir exceptionnellement pour répudier une loi votée contre son gré, nous persistons à penser que la démocratie en a fait généralement un judicieux emploi. S'il est vrai, comme nous le croyons, qu'il ne faut pas sacrifier l'autonomie cantonale aux champions d'une centralisation exagérée, comment ne pas approuver le peuple d'avoir, en repoussant deux fois « la loi sur le droit « de vote des citoyens suisses », laissé les cantons régler

(1) Voir, sur le message explicatif joint au code civil du canton de Soleure, une intéressante note du même auteur, p. 117.

encore à leur gré les conditions de l'électorat? S'il est vrai que les minorités doivent être protégées en Suisse comme ailleurs contre le despotisme des majorités, la nation n'a-t-elle pas bien fait de désavouer, durant la législature de 1881 à 1884, la politique oppressive de l'Assemblée fédérale en rejetant toutes les lois soumises au *referendum*, et particulièrement celle du 19 décembre 1883, mesure d'exception prise en faveur des radicaux tessinois? La liberté d'enseignement est précieuse entre toutes : or, depuis que la constitution de 1874 (art. 27) avait décrété l'instruction obligatoire et laïque, aucune disposition législative ne réglait l'exercice du droit de contrôle de la Confédération sur l'enseignement primaire : un arrêté fédéral, voté par la majorité radicale des conseils, prescrivit une enquête scolaire dans tous les cantons, tendant à prouver que la constitution avait été transgressée et à préparer l'élaboration d'une loi défavorable à la liberté religieuse : il est difficile d'oublier que la démocratie se souleva d'un bout à l'autre de la Suisse et que tous les croyants de toutes les confessions, unis aux véritables libéraux, rejetèrent le 26 novembre 1874, par 318,139 voix contre 172,010, l'arrêté soumis à la sanction populaire. Cette même démocratie, en repoussant, le 6 décembre 1891, l'achat des actions du chemin de fer central par la Confédération, aurait évité certains pièges auxquels la représentation nationale avait été prise et mérité par là même l'admiration de tous les contribuables. On ne peut d'ailleurs oublier qu'une ingénieuse interprétation du texte constitutionnel soustrait à la votation populaire les traités internationaux, le budget annuel, l'approbation des comptes de l'État, etc. Bref, ce *referendum* a déjoué toutes les prévisions; ses premiers détracteurs en font l'éloge et ses premiers partisans cherchent des consolations.

Est-ce à dire qu'il faille transporter ce *referendum* facultatif dans quelque autre constitution républicaine et, par exemple, dans la nôtre? Je ne connais pas de question plus embarrassante. La république helvétique a, comment le

méconnaître? une physionomie particulière. Le *referendum* s'y combine assez facilement avec l'organisation du Parlement fédéral, dont la compétence est restreinte, dont la session ordinaire ne dure pas plus de huit semaines et qui vote en moyenne deux ou trois lois par an, tandis que le gouvernement parlementaire français est un organisme complet, se suffisant à lui-même. L'éducation politique de nos voisins ne ressemble pas à la nôtre : en France, un parlement désavoué par ses électeurs serait gravement compromis, tandis que dans cette petite république, où les autorités ne se démettent jamais et se soumettent toujours, les conseils législatifs dont les volontés auraient été contrecarrées par l'assemblée du peuple peuvent lui prêter docilement leur concours sans que leur prestige en soit amoindri. Chez nous, si la consultation nationale aboutit au conflit, c'est probablement un branle-bas terrible et l'on voit poindre aussitôt l'aurore d'une révolution ; là-bas, le vent qui s'élève ride à peine la surface des lacs et tout s'arrange en quelques heures. Le suffrage universel est, sur notre sol jonché de ruines, un torrent que rien ne peut arrêter dans sa course : ne va-t-on pas la précipiter en le faisant participer directement à la confection des lois, c'est-à-dire en élargissant sa sphère d'action? J'entends dire que le Sénat n'a pas toute la force de résistance désirable et qu'il faut chercher ailleurs un contrepoids à la Chambre des députés, maîtresse absolue de notre sort. Soit. Mais n'est-ce là qu'un contrepoids? S'achemine-t-on, en vérité, vers une plus complète pondération des pouvoirs? Le colosse, à chaque mouvement, ne va-t-il pas tout faire rentrer dans la poussière : Chambre, Sénat, Présidence et tout le fragile mécanisme des institutions représentatives?

Quelque parti qu'on prenne sur l'introduction du *referendum* facultatif dans nos institutions républicaines, il est, ce me semble, impossible de l'abandonner à lui-même. C'est une arme trop redoutable pour que le premier venu puisse la manier à sa guise. Quelques conseils municipaux

ont tenté l'expérience : par exemple, en 1888, ceux de Bagnols, de Cluny, de Riom; en 1889, celui de Bergerac, consultant le corps électoral sur la construction d'une caserne, sur l'emplacement d'un marché, sur l'opportunité d'un emprunt. Nous ne saurions, ainsi que vient de le faire M. R. de la Sizeranne dans une intéressante brochure, blâmer le ministre de l'intérieur d'avoir invité les préfets à prononcer la nullité de telles délibérations. Nous ne croyons pas désertir la cause de la liberté politique en affirmant qu'une pareille réforme ne doit pas se glisser à la dérobée dans la législation française et que la nation doit, par l'organe de sa représentation régulière, en débattre publiquement le principe, en déterminer, s'il y a lieu, l'exécution. M. J. Guesde, député du Nord, vient de faire à quelques journaux la confidence d'un grand projet (1). Si la Chambre des députés refuse de voter une des propositions qu'il juge « essentielles à l'émancipation des travailleurs », les chefs du parti socialiste, se transportant « dans les milieux directement intéressés à ces questions », iront trouver les paysans ou les ouvriers et leur diront : *Nous vous faisons juges entre la Chambre et la fraction du parti ouvrier*; il ajoutait : Nous sommes décidés à consulter « le pays » dans un vaste *referendum*. C'est ce qu'un gouvernement sérieux ne saurait admettre. S'il est bon de protéger des minorités contre le despotisme des majorités, il est indispensable de protéger les majorités contre le despotisme des minorités. En tout cas, nul n'a le droit d'organiser un État dans l'État.

Si nos grands corps politiques, admettant le principe du *referendum*, veulent en déterminer l'exécution, leur perplexité sera très vive. Qui provoquera la consultation populaire? On peut concevoir que ce rôle appartienne, dans un État monarchique, au roi, gardien suprême des traditions et de l'honneur national, au roi que l'intérêt même de sa dynastie place au-dessus des coteries ou des factions et con-

(1) Voir les journaux du 6 septembre 1893.

traint de penser au lendemain, c'est-à-dire aux intérêts permanents du pays (1). Mais le président de la République ne saurait jouer ce rôle. L'élu des Chambres ne peut pas exercer contre elles un droit d'appel au peuple. Si le peuple lui donne raison, c'en est fait des Chambres, et l'on peut afficher au Palais-Bourbon l'avis que Cromwell avait fait placer à la porte de la salle où délibérait le Long Parlement. Ce président est, d'ailleurs, avec quelque impartialité qu'il exerce ses fonctions, l'homme d'un parti, comme aux États-Unis, et la liberté politique peut être compromise si l'on remet cet immense pouvoir aux mains d'un des partis qui se disputent la direction des affaires publiques. Veut-on le remettre aux Chambres elles-mêmes? Elles se soucieront fort peu d'en user. Le Grand Conseil peut l'exercer, en Suisse, dans quelques cantons, à Lucerne, à Zug, à Saint-Gall, à Bâle-ville, et ne l'exerce guère. Le Parlement s'avisera-t-il de consulter le peuple quand il craindra de voir ses propres sentiments contredits par le peuple? Il lui soumettra donc, en général, soit les décrets dont il ne voudrait pas porter la responsabilité, soit ceux qu'un certain nombre de ses membres ont votés à contre-cœur et voudraient remettre en question. Faut-il tout bouleverser pour aboutir à ce résultat? C'est donc au peuple qu'il faudrait laisser le soin de convoquer le peuple; mais combien de signatures exigera-t-on pour l'introduction régulière du *referendum*? Abaisser le *minimum* légal, c'est livrer le pays à des agitations continuelles. Mais si l'on demande l'adhésion préalable d'une fraction très importante, par exemple de sept ou huit cent mille électeurs, qui ne sent que l'édifice est remué dans ses fondements? Si le corps électoral ainsi consulté se partage en deux camps à peu près égaux, la guerre civile peut sortir de la consultation nationale et l'unité française peut être rompue. L'aventure est donc des plus périlleuses.

(1) Voir l'article précité, publié sans signature dans la *Revue des Deux Mondes*.

IV

En haine de la royauté, beaucoup de Français se sont longtemps figuré qu'on ne pouvait pas fonder la liberté politique sans réduire autant que possible les attributions et le rôle du pouvoir exécutif. Cette école peut se retremper encore dans la contemplation des lois que s'est données la Confédération suisse. La puissance exécutive y est exercée par un conseil fédéral composé de sept membres élus par les deux Chambres et qui se partagent entre eux la direction de sept départements ministériels. Le « président de la Confédération » n'est que le président de ce conseil, chargé, comme les autres ministres, d'un département, revêtu de quelques privilèges honorifiques, mais sans avoir le moindre droit de contrôle sur l'ensemble de l'administration. Ces conseillers sont les subalternes de l'Assemblée fédérale, qui peut, en toute matière, commander ou réformer leur action. Non seulement ils ne dirigent pas les travaux législatifs, comme les membres du cabinet britannique, mais ils sont tenus d'obéir aux *postulats* que les Chambres leur adressent. Ainsi le conseil fédéral est « invité » formellement à préparer des projets de loi qu'il désapprouve. Il s'empresse toujours de se conformer à ces « invitations », même lorsqu'elles accompagnent le rejet de ses propositions (1). Il pousse même l'humilité jusqu'à laisser sommeiller son droit d'initiative, en se faisant donner par un des deux conseils l'ordre de préparer certains projets qu'il aurait pu présenter lui-même. S'il est mis en minorité, c'est qu'il s'est trompé sur la volonté de l'Assemblée fédérale. Bien loin de s'amoindrir en réparant son erreur, il donne

(1) Comp. DEPIERREZ, *op. cit.*, t. II, p. 219.

à la république un témoignage de son dévouement patriotique. Ce n'est pas, chacun le sait, dans l'organisation du pouvoir exécutif que les Suisses cherchent un contrepoids au joug de leur conseil national.

Les fondateurs de la grande république américaine ont autrement raisonné. Madison, à la convention de Philadelphie, faisait observer que les législatures avaient tendu, dans la plupart des États, pendant le dix-huitième siècle, à concentrer de plus en plus tous les pouvoirs entre leurs mains. Le pouvoir exécutif n'est pas le principal objet de nos appréhensions, disait Jefferson ; la tyrannie de la législature est bien plus à redouter pour le moment. La législature cherchera continuellement à s'agrandir, ajoutait Gouverneur-Morris ; il faut une barrière qui la contienne : la magistrature chargée du pouvoir exécutif sera la gardienne des droits du peuple contre la tyrannie législative. L'article du *Fédéraliste* (1) où l'on se chargea de démontrer aux récalcitrants qu'il n'y a pas moyen de constituer une bonne république sans un pouvoir exécutif vigoureux, capable de garantir la liberté contre les attaques de l'ambition, contre l'esprit de faction et contre l'anarchie, est un chef-d'œuvre.

On commença par décréter l'unité du pouvoir exécutif. « L'unité, disait encore le *Fédéraliste*, produit l'énergie, l'activité, la décision, le secret, la promptitude. » On eut à compter sans doute avec divers scrupules ; l'institution d'une présidence était, aux yeux de Randolph, la « semence de la monarchie » ; un député de la Caroline du Nord soutenait qu'un seul homme ne pourrait jamais tenir la balance égale entre les intérêts du Nord et ceux du Sud. L'esprit politique l'emporta sur les préjugés de l'envie républicaine. Mais comment le président serait-il élu ? Les uns, comme Randolph, proposaient de le faire nommer par le congrès, qui donnerait assurément sa préférence à

(1) N° 80.

« l'homme le plus recommandable et le plus propre à faire « exécuter les lois ». Il fut répondu que le président deviendrait l'homme-lige du Parlement, que tous les ressorts du gouvernement seraient ainsi faussés, l'équilibre des pouvoirs compromis, la constitution menacée de ruine, et la convention de Philadelphie eut la sagesse de comprendre ce langage. D'autres, comme Wilson et Gouverneur-Morris, tenaient pour le vote populaire, le peuple pouvant seul donner à son élu la force nécessaire pour contenir la législature et l'élu devant être l'expression fidèle de la volonté générale : autant vaudrait, fut-il répondu, s'en remettre aux aveugles sur le choix des couleurs ; un candidat téméraire séduirait facilement les masses par la corruption, par la cabale et par l'intrigue. Cette réponse fut encore écoutée. Les électeurs primaires de chaque État durent, en conséquence, choisir dans leurs meetings ordinaires un certain nombre d'entre eux, égal à celui des représentants et des sénateurs appelés à représenter cet État dans le congrès : ces délégués seraient chargés d'élire le président. On se proposait ainsi de le faire élire par l'élite de la nation sans le placer dans la dépendance des deux Chambres. De ces deux buts, on atteignit du moins le second.

Pour mieux l'atteindre, les fondateurs de la république s'attachèrent à consommer la séparation des pouvoirs. D'abord ils interdirent tout mandat législatif aux agents du pouvoir exécutif, même aux ministres : ils leur enlevaient un moyen d'impulsion sur les Chambres et tentaient en outre d'empêcher cette évolution, signalée par Madison, vers la concentration de tous les pouvoirs dans un comité parlementaire. Il est vrai que, d'après la constitution, si le président nommait les ministres, leur nomination n'était pas définitive tant qu'elle n'avait pas obtenu l'assentiment du Sénat. Mais la haute Assemblée, quoiqu'elle n'ait pas perdu le droit de s'opposer au choix des ministres, abandonne en fait cette prérogative ou n'en a du moins usé que dans quelques circonstances exceptionnelles. C'est pourquoi le

président peut ne pas s'inquiéter de l'opinion parlementaire lorsqu'il choisit les chefs des départements exécutifs (1). Enfin, si les textes ne défendent pas aux ministres de paraître aux séances des Chambres, la coutume ne leur permet pas de s'y faire entendre à titre consultatif. Il en était autrement sous la présidence de Washington et tout d'abord sous celle de Hamilton. Mais, au cours même de celle-ci, la Chambre des représentants manifesta clairement son désir de s'en tenir aux communications écrites avec le président ou ses conseillers, et les communications orales furent supprimées. Depuis cette époque, on a fait d'inutiles tentatives pour rendre aux ministres le droit de prendre la parole devant chacune des deux Assemblées sur les questions qui concernent leurs départements.

On ne connaît pas exactement, en France, la situation respective du président et des ministres aux États-Unis, ou du moins on n'y parvient que difficilement à s'en rendre compte. D'abord il n'y a pas, à proprement parler, de cabinet, mais seulement un groupe d'agents dont aucun ne contrôle l'action des autres. Le président peut assurément réunir ses ministres en conseil, s'il juge utile de leur demander une opinion collective; mais il n'est jamais astreint à le faire. Il prend leur avis quand il lui plaît et comme il lui plaît. Il n'y a pas de premier ministre. Les ministres doivent obéir au président, chef unique du pouvoir exécutif. Celui-ci ne détermine pas seulement la politique générale, mais trace la ligne particulière suivant laquelle chaque département doit être conduit. En un mot, il donne des ordres et ne reçoit que des conseils (2).

Sans doute un président d'un caractère faible ou d'une intelligence bornée peut encore être dominé par ses ministres ou par l'un d'entre eux; mais, ainsi que l'ont clairement établi tous les publicistes, ceux-ci n'ont que l'autorité qu'il leur laisse. Le pays ne les connaît pas; ils ne

(1) Comp. DE CHAMBRUN, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*.

(2) Comp. DUPRIEZ, *op. cit.*, t. II, p. 42 et suiv.

représentent pas une majorité ni même un parti dans les Chambres et n'ont pas de point d'appui hors du président lui-même, dont le pouvoir repose sur la volonté du peuple, ou, ce qui revient au même, sur la prépondérance du parti victorieux. Deux points sont hors de doute : ce parti sait que toute défaillance de son élu profiterait au congrès seul et n'entend pas supporter ce déplacement d'influence ; si les Chambres tentaient de soutenir un cabinet contre le chef officiel de la République, elles n'auraient pas l'appui de la nation.

Enfin les fondateurs de la République ont assuré l'équilibre des pouvoirs en autorisant le président à frapper d'un *veto* tous les actes législatifs du congrès, qu'il les jugeât inconstitutionnels ou simplement inopportuns, dictés par l'esprit de faction ou de parti, par des impulsions régionales, etc. La convention de Philadelphie eut la sagesse de ne lui donner qu'un *veto* suspensif ; autrement le chef du pouvoir exécutif eût dominé le Parlement. Elle eut la force de ne pas subordonner le *veto* suspensif à l'assentiment préalable de quelques juges pris dans la cour suprême, afin de laisser au président toute la responsabilité de ses décisions et de le rendre d'autant plus circonspect dans l'exercice de son pouvoir. Pour le rendre plus efficace, elle décida qu'un bill renvoyé par le président ne pourrait devenir loi s'il ne réunissait dans le congrès la majorité des deux tiers. De Washington à Cleveland, soixante-dix-sept bills furent arrêtés par le *veto* présidentiel. Le seul Cleveland, de 1885 à 1889, a refusé d'en sanctionner trois cent un. En général, le président est sorti vainqueur des luttes qu'il avait engagées contre les Chambres et très peu de projets ont été convertis en lois malgré son opposition : on en mentionne un sous Tyler, sept sous Johnson, un sous Hayes, un sous Arthur, trois ou quatre sous Cleveland. Ces chiffres doivent frapper de stupeur mes lecteurs français. Ils comprendront difficilement comment le congrès s'est résigné, tandis que la représentation nationale n'eût fait, dans notre

pays, qu'une bouchée de ces téméraires. C'est que le peuple, aux États-Unis, ne se regarde pas comme affranchi parce que le pouvoir législatif étrangle l'exécutif, ni comme réduit en servitude parce que le président tient tête au congrès. Il se croit, il se sent représenté par le président lui-même. Choqué par les intrigues parlementaires, déconcerté par certaines incohérences, il pense que le *veto* donne à ce représentant direct et responsable un moyen de défendre ses intérêts et ses libertés.

Au contraire, il est peut-être aussi difficile d'organiser, en France, la présidence de la République que d'y composer la Chambre haute. Nous nous trouvons, en effet, placés entre deux écueils. On n'ose pas faire nommer directement le président par le peuple, d'abord parce qu'on ne veut pas lui donner un trop grand pouvoir, ensuite parce qu'on craint de voir le suffrage universel s'égarer sur le nom d'un prince, enfin parce que l'expérience de 1848 a conduit au coup d'État, puis au rétablissement de l'Empire. D'autre part, il est évident qu'un président choisi par les Chambres est placé dans leur dépendance. Celles-ci peuvent trop aisément entraver son action modératrice, annihiler ses attributions légales et substituer, en toute circonstance, leurs volontés à la sienne. Le problème est, en vérité, des plus compliqués, et celui qui le résoudra sera, sans doute, un grand politique.

En attendant, on est à peu près unanime à reconnaître que le rôle du président, issu des Chambres françaises, est bien effacé.

Quelle est la situation respective du président et des ministres? Ceux-ci forment un cabinet, comme dans le Royaume-Uni : l'un d'entre eux, qu'on nomme « président du conseil », en dirige la marche. Le président de la République assiste aux délibérations, mais ne les conduit pas. Chacun sait qu'il s'abstient de développer et même d'exposer son opinion personnelle. Il redouterait sans doute de n'être pas écouté, plus encore de bouleverser et de scandaliser le

ministère, tant on s'est habitué, dans le monde politique, à son impartialité passive ! Les ministres le respectent, du moins quand il mérite, comme le président actuel, le respect universel ; mais ils craignent la Chambre des députés et n'ont point d'autre crainte. Il est probablement réduit (telle est du moins l'opinion générale), s'il veut modérer, d'aventure, la politique de ses ministres, à tâcher de convaincre le chef du cabinet, véritable dépositaire de la puissance exécutive, dans quelque entrevue particulière. S'il prononce par hasard, même d'une façon vague, dans quelque cérémonie publique, quelques mots à l'appui de cette politique, des journaux osent lui rappeler qu'il n'est qu'un « décor ambulant » et le somment brutalement de « s'en tenir à cette figuration (1) ».

Il est à peine utile de rappeler quels sont les rapports du président et des Chambres. Il reconnaît leur absolue suprématie. On reprochait à M. Grévy, dès 1883, soit d'avoir érigé l'indifférence en devoir », soit « de s'être « retiré des affaires dans le premier poste de l'État », et le Parlement français, assurément capable de reconnaître ses fautes (quel parlement n'en a commis ?), le blâma peut-être en secret de n'avoir jamais su le remettre dans le droit chemin, par exemple à l'occasion de certaines difficultés extérieures, ni même osé lui demander sur un projet de loi quelconque une seconde délibération. On cherche l'origine de cette abstention dans l'éclatante défaite que subit le maréchal de Mac Mahon, lorsqu'il usa de sa prérogative pour dissoudre avec le concours du Sénat la Chambre des députés et déplacer l'axe de la politique intérieure. Il faut avouer que les tempêtes déchaînées par cet acte inopportun, mais accompli dans l'exercice régulier des pouvoirs présidentiels, eurent de quoi décourager les plus braves. Les chefs officiels de la République ont dû se demander s'ils pouvaient sans crime, en dépit des textes constitu-

(1) Voir les journaux du 26 septembre 1893.

tionnels, différer d'avis avec une majorité parlementaire sur l'état du pays et sur la direction du gouvernement. Ce qui peut achever de glacer leur courage, c'est l'histoire même de ces dernières années. On l'a remarqué plusieurs fois : de tous les hommes qui se succèdent à la présidence, aucun ne l'a quittée jusqu'à présent soit à l'expiration normale de son mandat, soit par une démission spontanée : tous ont abandonné leur poste sous la contrainte, l'un d'eux même sur la sommation non déguisée des Chambres.

La conséquence est claire. Il ne subsiste guère dans l'État qu'un pouvoir : la Chambre des députés. Celle-ci peut et veut. Elle a le moyen de forcer l' « exécutif » dans ses derniers retranchements en refusant de voter le budget. Elle peut aussi, sans le concours du Sénat, anéantir un certain nombre de lois qui lui déplaisent en refusant d'allouer les crédits nécessaires à leur exécution. Elle pénètre, par l'organe de certaines commissions, dans tout le mécanisme des services publics. L'élu de chaque arrondissement, s'il veut être réélu, presse la solution des moindres affaires, s'informe des sommes disponibles, des libéralités encore suspendues et songe au moyen d'en attirer une part sur son collège ; il tient à jour le tableau des vacances produites et des mutations prochaines, combinant des « mouvements » où sa clientèle doit trouver place. Il est avéré (1) que, du jour où M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, prétendit ressaisir sur ses services l'autorité dont le Parlement s'était emparé, la chute du cabinet présidé par Gambetta devint imminente. Donc la Chambre des députés administre en même temps qu'elle gouverne. C'est le Sénat, il est vrai, qu'on accuse en ce moment même, dans un programme issu des dernières élections législatives, de troubler son breuvage ! D'après la constitution de 1793, en effet, « le corps législatif est un, indivisible et permanent », « la population est la seule base de la représentation

(1) Comp. un article publié sans signature dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 février 1883.

« nationale », « il y a un conseil exécutif composé de vingt-
« quatre membres » et choisi par le corps législatif. Mais
ni le peuple français ni la grande majorité de ses élus ne
veulent, à coup sûr, rétablir la Convention sur les ruines
de la liberté.

C'est pourquoi plusieurs hommes de bonne foi cherchent
à reconstituer, d'une manière ou de l'autre, cet équilibre
des pouvoirs, persifflé par une nouvelle école, mais sans
lequel il n'existe pas de liberté politique. Est-ce usurper,
disent certains publicistes au chef de l'État, que de mettre
au service public son expérience, de manifester son
dévouement par ses conseils et, pour faire obstacle au mal,
de jeter sa volonté dans la balance des événements? Il est
illogique et funeste, ajoutent les autres, de placer un chef
d'État éligible, temporaire, sous le même régime qu'un
chef d'État inamovible, héréditaire. A quoi bon doubler un
président de la République d'un président du conseil? Si
vous désirez que votre président soit actif, rendez-le res-
ponsable, laissez-le choisir ses ministres même en dehors
du Parlement, cessez de le faire nommer par des assemblées
législatives (1). Énumérant dans un article des plus élo-
quents les attributions prévues et régulières du président,
M. le vicomte de Vogüé faisait naguère observer (2) que la
constitution lui confère des pouvoirs bien suffisants pour
gouverner en lui donnant l'initiative des lois, la libre dis-
position de la force armée, le droit de communiquer avec
les Chambres par des messages, celui de leur imposer une
nouvelle délibération, celui de les ajourner deux fois dans
la même session et de dissoudre l'une d'elles avec le con-
cours de l'autre; qu'aucun texte ne limite d'ailleurs sa
liberté dans le choix des ministres, qu'aucun ne lui défend
les messages directs au pays. Le président, a-t-il conclu,
n'est pas prisonnier dans la constitution; il est le prisonnier
d'une tradition faussée.

(1) Voir le *Correspondant* du 25 juin 1893, article de M. Ém. Ollivier.

(2) Dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 décembre 1892.

Mais nous devons ajouter que le mal est incurable si la République n'en veut pas guérir. Il faut une certaine force d'âme à la démocratie, souveraine maîtresse, pour se résigner à la liberté véritable. Il s'agit en effet de persuader au nombre qu'il n'est pas tout et qu'il ne se suffit pas à lui-même. Quand on dit au peuple : De même que le ciel étoilé plane sur vos têtes, planent au-dessus de vous la justice et le droit, il est tenté de répondre : Qu'est-ce que la justice ? qu'est-ce que le droit ? *quid est veritas* ? Il faut néanmoins, au lieu de le flatter dans chacune de ses erreurs, lui prouver qu'une démocratie, quand elle ne sait pas rendre à chacun le sien, est incessamment ballottée entre l'anarchie et la servitude, c'est-à-dire que son intérêt se confond avec son devoir.

CHAPITRE III

LE SOCIALISME ET LA LIBERTÉ.

I. Le communisme et la liberté. — II. Le collectivisme et la liberté. — Comment la liberté politique est atteinte par la destruction de la liberté civile. — III. Applications partielles de l'idée socialiste. — Suppression des salaires. — Égalité des salaires. — *Minimum* légal du salaire. — Réglementation du travail et du salaire par les syndicats. — Limitation de la durée du travail. — Suppression du travail à la tâche. — Tarification du prix des baux. — De la campagne contre les bureaux de placement. — Suppression de la « surproduction ». — Les machines. — Le travail des femmes. — Le travail des étrangers. — La prévoyance obligatoire et l'arbitrage obligatoire. — D'une double erreur dans laquelle tombent certains hommes d'État.

La liberté, croyons-nous, est l'essence même du progrès. Un certain nombre de socialistes professent ouvertement l'opinion contraire. Saint-Simon proscrit la liberté, qui n'est, à l'entendre, qu'un élément de destruction propre aux « époques critiques », mais ne saurait être un principe de vie dans les « époques organiques (1) ». On pourrait même se demander, écrit Dupont-White, qu'on peut classer parmi les socialistes inconscients, si *progres* et *liberté* sont choses compatibles en elles-mêmes (2). A vrai dire, tous les pontifes de la secte ne tiennent pas le même langage. Si M. Domela Nieuwenhuis, chef des socialistes hollandais, énonce sans détour que « la question sociale ne trouve

(1) Comme celle dans laquelle il est temps d'entrer, poursuit-il, après la période critique, ouverte depuis que la réformation de Luther a détruit le moyen âge, époque organique.

(2) *L'Individu et l'État*, p. 256. Voir le même ouvrage, p. 280

« point sa solution dans les parlements, mais dans la rue ». l'ancien officier allemand von Vollmar, que les *jeunes* qualifient, il est vrai, de « socialiste rassasié », préconise, au moins pour un temps, le parlementarisme ; et Liebknecht, Liebknecht lui-même a lancé ce prudent aphorisme : « Parlementaire dans les moyens qu'il emploie, le parti est révolutionnaire dans les buts qu'il poursuit. » Au demeurant ce parti demande généralement, sans se soucier de l'énorme contradiction dans laquelle il tombe, une liberté politique sans frein, une servitude économique sans limites. Le programme d'Erfurt (octobre 1891) réclame non seulement le suffrage universel égal, direct et le scrutin secret, pour tous les membres de l'Empire âgés de plus de vingt ans, *sans distinction de sexe*, dans toutes les élections et dans tous les votes, mais encore « la suppression de toute limite des droits politiques, sauf aux personnes sous tutelle », « la législation directe par le peuple au moyen du droit d'initiative et de *veto*, l'autonomie administrative du peuple dans l'Empire, l'État, la province et la commune, l'élection des fonctionnaires par le peuple », l'abolition de toutes les lois qui bornent et oppriment la libre expression de l'opinion, le droit d'association et de réunion », l'abolition de toutes les lois qui, au point de vue du droit public et privé, subordonnent la femme à l'homme, etc. ».

Nous nous proposons de montrer que le socialisme aboutit, par l'établissement de la tyrannie économique, à la suppression de toutes les libertés.

I

Il en est ainsi, sans nul doute, du communisme proprement dit.

Le *Manifeste de 1847* (*Das kommunistische Manifest*), œuvre

fondamentale de Karl Marx, énonce trois propositions essentielles. La première et la plus importante est ainsi conçue : « Suppression de la propriété privée qui n'existe, « pour le petit nombre, qu'à condition de ne pas exister « pour la foule. » Comme tout le monde ne peut pas être propriétaire, personne ne doit l'être. M. P. Lafargue exprimait la même pensée sous une autre forme, en mai 1892, dans une conférence faite à l'hôtel de la Société de géographie : « Le prolétariat, maître des pouvoirs de la commune « et de l'État, imitera l'exemple que lui a donné la bourgeoisie au siècle dernier ; après avoir exproprié politiquement la classe capitaliste, il l'expropriera économiquement : il *socialisera* la propriété capitaliste ; alors il y « aura non seulement mise en commun des moyens de « production, mais encore mise en commun des moyens de « jouissance. » En Australie, dans les colonies de Victoria et de la Nouvelle-Galles du Sud, dominées par les radicaux socialistes, les Chambres ont été saisies de propositions tendant à faire passer la terre, par voie d'expropriation, dans les mains de l'État.

Supprimer la propriété privée, c'est tarir la source même de toute liberté dans la race humaine. L'homme naît assurément propriétaire non seulement de ses membres, mais encore de son esprit. Il a reçu ses facultés variées et puissantes pour les employer. C'est violer audacieusement la loi de sa nature que de lui lier les pieds et les bras ou de condamner son intelligence à l'éternelle torpeur. Mais s'il emploie ces facultés, c'est d'abord, selon toute apparence, pour acquérir ce qui lui manque : pour se vêtir, s'il a froid ; pour se nourrir, s'il a faim ; l'emploi naturel et nécessaire des facultés humaines consiste donc, pour l'homme, à recueillir le fruit de son travail. On ne peut pas le lui ravir, même au nom de la communauté, sans porter à sa liberté la plus grave de toutes les atteintes. Cette démonstration a été faite mille fois et cependant elle est encore à refaire. Le plus implacable des esclavages est cette séquestration totale de la personne

humaine, cette confiscation absolue du travail humain.

La propriété s'individualise d'autant plus nécessairement que les hommes naissent avec des facultés très inégales. L'un, robuste et laborieux, produit beaucoup ; l'autre, paresseux et débile, produit peu. Sans doute il n'en est pas ainsi de tous les animaux qui vivent en communauté. Que de fois on nous a dépeint les abeilles voltigeant sur les arbustes sans se tromper dans leur choix, puis, à leur retour dans la ruche, y travaillant en architectes infailibles ! On a remarqué souvent que, parmi ces mouches industrieuses, il n'y a ni diligent ni paresseux, ni riche ni pauvre, parce que tout est gouverné par un guide invariable, l'instinct (1). Mais la société des hommes ne ressemble ni à la ruche ni à la fourmilière, parce que l'homme, né libre, diffère entièrement de l'animal, esclave de l'instinct. Étant libre, il est responsable, responsable dans l'ordre moral de ses bonnes et de ses mauvaises actions ; dans l'ordre économique, de son travail et de son inertie. C'est en vertu de cette responsabilité qu'il s'enrichira *lui-même* par l'un, qu'il s'appauvrira *lui-même* par l'autre. C'est ce qui semble intolérable à quelques réformateurs, et c'est pour eux un motif de chercher querelle à Dieu, si toutefois ils ne craignent pas de se compromettre en paraissant croire à l'existence de Dieu. Mais l'homme, quoique capable de retarder la marche de la civilisation ou même de marcher à reculons vers la barbarie, est impuissant à reconstruire l'édifice de la société sur un plan nouveau, contraire au plan divin. Il ne peut pas, sous prétexte de « corriger l'abus des suprématies naturelles » et de « redresser la nature (2) », anéantir le principe de la propriété privée parce que, ne pouvant pas extirper la liberté de l'âme humaine, il ne saurait tuer la responsabilité.

Les économistes, démontrant la légitimité de la propriété privée par sa nécessité sociale, ont établi que, si l'homme

(1) THIERS, *De la propriété*, liv. II, ch. iv.

(2) Expressions empruntées à *l'Individu et l'État*, p. 55.

n'accumulait pas pour lui les fruits de sa pêche, de sa chasse, de sa culture, il ne se donnerait pas la peine de produire; qu'il renoncerait à tous les métiers exigeant du temps « et de la réflexion » s'il n'avait la certitude d'en recueillir les produits; enfin que, s'il s'arrêtait un instant dans son effort sur la nature, celle-ci redeviendrait sauvage. Il ne peut être contesté, par exemple, que la culture fut, de tout temps, rudimentaire sous le régime de la propriété collective et qu'un village arrivait très difficilement à défricher collectivement l'étendue inculte de son territoire. Laisant de côté les résultats, nous nous bornons à constater que le communisme, en paralysant par la suppression de la propriété privée le libre essor des facultés humaines, remplace l'organisation naturelle de la société par une organisation artificielle : « La société est une organisation qui a
« pour élément un agent intelligent, moral, doué de libre
« arbitre, perfectible (1) », ou elle n'est pas.

Cependant, dès que l'homme ne travaillera plus pour lui-même, mais pour la communauté qui lui commandera son travail, il faudra, pour empêcher la richesse et la pauvreté de renaître sous une forme quelconque, proscrire l'inégalité des salaires. Ce premier pas fait, comme l'ouvrier habile ou robuste ne se soucierait pas de dépenser pour autrui toute la force de ses bras, toute la fécondité de son intelligence, il deviendra nécessaire de le surveiller. On arrive par là même, ainsi que l'a fait ressortir M. Thiers (2), à « faire travailler sous les yeux des uns des autres les mem-
« bres de la société nouvelle ». Il faudra donc forger une nouvelle chaîne, c'est-à-dire fonder l'obligation perpétuelle, universelle, inexorable du travail en commun. Mais si l'on accorde ensuite, après la remise des salaires, même égaux, la jouissance en particulier, l'hydre va renaître, parce que l'ouvrier sobre et laborieux sera certainement tenté soit d'économiser pour sa famille, soit de prévoir pour son propre

(1) BASTIAT, *Harmonies économiques*.

(2) *De la propriété*, liv. II, ch. II.

compte la maladie ou le chômage et de se réserver un pécule. Comme on ne déracinerait pas ce penchant et comme on ne peut pas mettre incessamment une légion de surveillants aux trousses des travailleurs, la jouissance en commun devrait évidemment succéder au travail en commun. Quiconque mangerait hors de la table commune ou s'habillerait hors du magasin général serait un délinquant. Nous assisterions à l'établissement de la plus effroyable tyrannie que l'imagination puisse concevoir ; mais toute accumulation secrète conduit à la formation d'un capital, et, pour empêcher un tel abus, il n'est pas de sacrifice auquel on ne se résigne.

Toutefois, dans cette Jérusalem nouvelle, la famille reste une gêne. Selon l'organisation naturelle de cette société qui paraît si défectueuse aux communistes, l'homme choisit une femme, l'épouse, a des enfants et travaille pour eux. Qu'on les lui laisse, remarque encore M. Thiers, et vous n'extirperez plus de son cœur le désir de leur donner le bien de la communauté tout entière. Aussi Karl Marx a-t-il énoncé, dans son manifeste de 1847, cette seconde proposition : « Suppression de la famille, car la famille bourgeoise repose sur le capital et l'acquisition privée. » Cela suffit, et le sectaire est, après tout, rigoureusement logique, car il n'y a pas, pour le travail individuel, pour l'appropriation individuelle, de stimulant plus énergique que la perspective, laissée au père, de transmettre le fruit de son labeur à sa descendance. Le communisme ne reculera donc pas devant cette seconde tentative, bien qu'elle soit le défi le plus éclatant à l'humanité, l'attentat le plus téméraire et le plus impardonnable à la liberté naturelle de l'homme. Tout le monde, aujourd'hui, peut vivre à sa guise, et quiconque se propose, comme un but idéal, de se vouer au bonheur des millions de femmes et d'enfants répandus sur le territoire national peut garder le célibat. Il s'agit de *supprimer* la famille, c'est-à-dire de décréter l'obligatoire promiscuité des femmes et des enfants. La mère sera donc

tenue d'abandonner sa fille (Karl Marx ne dit pas à quel moment) et de ne plus même la connaître; il sera donc *interdit* aux parents, car il y aura toujours des parents, de protéger l'enfance de leurs rejetons, à plus forte raison, cela va sans dire, de développer et de cultiver leur intelligence, de leur inculquer le sentiment du bien. Enfin, pour mieux discréditer la famille, on flanque le substantif d'une épithète malsonnante : « famille bourgeoise », a-t-on dit, comme si l'union légitime de l'homme et de la femme avec ses conséquences était l'apanage d'une classe et n'était pas contemporaine du genre humain. Cet incroyable effort pour faire descendre, par la plus odieuse des contraintes, l'homme au rang de la brute, mérite néanmoins, paraît-il, certains applaudissements, puisqu'il faut à tout prix exterminer l'héritage pour empêcher la reconstitution de la propriété privée.

Mais Karl Marx ne s'arrête pas à mi-chemin, et la dernière proposition du manifeste est ainsi conçue : « Suppression de la nationalité. » Les prémisses mènent en effet à cette conclusion. Si je ne suis pas propriétaire de mon champ, disait déjà M. Thiers aux communistes de 1848, la France ne l'est pas davantage de ce qu'elle occupe du Rhin aux Pyrénées, l'Angleterre de ce qu'elle occupe du Pas-de-Calais aux îles Hébrides. Ce raisonnement a troublé quelques trainards du communisme, et l'on trouve dans le programme de Gotha (mai 1875) cette phrase entortillée : « Le parti « socialiste ouvrier d'Allemagne, bien qu'agissant *tout* « *d'abord* dans le cadre national, a conscience du caractère « international du mouvement ouvrier. » Mais M. Paul Leroy-Beaulieu a repris l'argumentation de l'illustre homme d'État avec un surcroît de vigueur et démontre (1) que non seulement on ne peut pas remplacer logiquement la propriété privée par la propriété communale ni par la propriété nationale, mais encore que, si la lune était par hasard

(1) *Le collectivisme*, 3^e édit., p. 81.

habitée et qu'on trouvât quelque moyen de correspondre avec elle, les hommes de la terre devraient admettre ceux de la lune à partager la jouissance du sol terrestre. C'est ce que vient de faire encore, avec beaucoup de verve, M. Yves Guyot (1), commentant cette autre phrase du même programme : « L'affranchissement du travail exige la transmission des instruments de travail à la société tout entière... » Tout entière? Mais alors cette organisation engloberait le Mogol errant du désert de Gobi, le Fuégien de la Terre de Feu, le Touareg du Sahara, qui devraient pouvoir réclamer leur part dans « la distribution du produit général du travail (2) ». On se récrie. Mais qu'est-ce donc alors que cette société « tout entière » et suivant quelle règle groupera-t-on les participants (3)?

C'est une nouvelle violation, et non la moins impudente, de la liberté humaine. Comment? je n'aurai plus le droit de rester Français, Anglais, Allemand, alors même que de toutes mes forces et de toute mon âme je voudrais rester citoyen de la France, de l'Angleterre ou de l'Allemagne? Il faut, de toute nécessité, toujours en vue d'empêcher la reconstitution de la propriété privée, que je devienne, à mon corps défendant, citoyen de l'univers! Je ne pourrai pas plus abdiquer ma patrie que la conserver! Cependant M. Dupont-White, après avoir reproché vivement aux économistes de détourner le mot « liberté » de son véritable sens en tâchant de persuader aux peuples que leur liberté consiste à réserver la plus grande somme possible d'affaires à l'action des individus (4), s'écrie : « On ne s'y trompera pas : la liberté que tout mortel adore, c'est l'indépendance de la nation... Tout ce qui s'est osé, révélé, tramé, chanté

(1) *La tyrannie socialiste*, liv. II, ch. II.

(2) Voir encore le programme de Gotha.

(3) M. Yves Guyot se demande si l'on prétend constituer une seule société collectiviste par exemple, entre les cent treize millions d'hommes qui habitent l'empire russe ou dans l'empire d'Autriche avec ses Allemands, ses Hongrois, ses Tchèques, ses Polonais.

(4) *L'Individu et l'État*, p. 3.

« en son nom, tout cela, vu de près, n'est qu'une variante
 « de cet éternel projet des peuples de s'appartenir. » Sans
 doute ! L'indépendance d'un peuple est la première et la
 plus précieuse de ses libertés ; mais voici que le communisme
 l'immole avec toutes les autres. Cette nation compacte,
 homogène, que l'affinité des races, la situation géographique,
 la communauté des traditions, des croyances, des souff-
 frances, des intérêts, le sang versé sur les mêmes champs
 de bataille, un même patrimoine intellectuel, un même
 trésor de gloire ont lentement formée, dont on ne peut dis-
 traire une parcelle sans la défigurer et sans la percer jus-
 qu'au fond du cœur, elle s'absorbe, elle s'abîme dans la
 confusion de toutes les races, elle se perd dans un gigan-
 tesque chaos. A l'indépendance des nations et, par consé-
 quent, des membres qui composent chacune d'elles succède
 la complète unité dans l'absolue servitude (1). Tel est pro-
 bablement le rêve des « internationalistes » qui, dans un
 journal français, *le Parti ouvrier*, s'efforcent de ruiner la
 « superstition nationale » et de ceux qui provoquèrent, après
 les dernières élections législatives, une bagarre sanglante
 dans les rues de Roubaix en poussant ce cri de ralliement :
A bas la Patrie ! ou, d'après une autre version : *A bas les*
patriotards (2) !

II

Le collectivisme, du moins celui que l'ancien ministre autri-
 chien Schœffle a décrit dans sa *Quintessence du socialisme*, dif-
 fère du communisme proprement dit en ce qu'il fait entrer en

(1) Cette partie de la thèse communiste est vivement combattue par quel-
 ques « indépendants », et notamment par M. Protot.

(2) M. J. Guesde, dans une lettre adressée au *Temps*, reconnaît qu'on a
 pu pousser le second cri, mais non le premier. (11 septembre 1893.)

ligne de compte dans la répartition des produits non seulement la quantité, mais la valeur du travail accompli par chaque ouvrier. Il affecte, en outre, de conserver à chacun la libre détermination de ses besoins. Il se vante de ne pas supprimer complètement la richesse individuelle, détruisant la propriété privée des moyens de production, mais respectant la propriété privée des moyens de consommation, mettant en commun les moyens de production et non les produits. Il supprimerait la monnaie; mais, voulant conserver la mesure des valeurs, il lui substituerait des bons représentant l'unité de temps du travail social, eux-mêmes susceptibles de former une épargne, non un capital. Il permettrait donc une certaine épargne individuelle, non reproductive, en même temps qu'il instituerait l'épargne collective; celle-ci sous sa forme la plus perfectionnée et reproductive. Le collectivisme déclare même qu'il respecterait l'héritage (1). Toutefois la ressemblance est grande entre les deux systèmes et nous excusons volontiers les « socialistes révolutionnaires » français de prendre sans cesse dans le langage courant un mot pour l'autre (2). La liberté de l'homme et du citoyen est, sous l'un comme sous l'autre régime, anéantie.

Le collectivisme le plus modéré met tout au moins en commun la terre et les immeubles. Il débute donc, de toute nécessité, par une expropriation générale du sol, c'est-à-dire par une immense violation du droit. En effet, il est absolument démontré que les 100, 120 ou 150 milliards à emprunter par l'État français, s'il voulait indemniser pleinement les propriétaires actuels (un pareil emprunt ne pouvant se négocier qu'à un taux fort élevé), lui coûteraient annuellement un ou deux milliards de plus que ne rapporteraient les terres expropriées (3), et d'ailleurs cette opération

(1) P. LEROY-BEAULIEU, *Le collectivisme*, p. 8.

(2) Comp. Alfred JOURDAN, *Le rôle de l'État dans l'ordre économique*, p. 331 et 335.

(3) Voir P. LEROY-BEAULIEU, *ibid.*, p. 168.

gigantesque d'emprunt serait impossible parce qu'il ne se rencontre pas dans tout le pays une somme de capitaux circulants disponibles, mobilisables, équivalente à la valeur des terres. Il faut donc trouver un expédient, et l'on en propose un certain nombre. L'État pourrait, comme l'y invite M. Gide (1), n'acquérir ces terres des particuliers que fort au-dessous de leur valeur. Il pourrait encore recourir au système des *annuités terminables*, imaginé par Schœffle : on payerait, par exemple, à l'exproprié, pendant quatre-vingt-dix-neuf ans, une somme égale à la rente de sa terre et, ce terme expiré, la communauté serait dégagée de toute indemnité. Ce sont deux formes, bien peu déguisées, de la spoliation, puisque, dans l'un comme dans l'autre cas, l'État donne le moins pour le plus, la partie pour le tout (2). C'est un acte de tyrannie violente, proscrit non seulement par la déclaration des droits de 1791, mais encore par celle de 1793, où sont inscrites ces deux maximes : « La loi doit
« protéger la liberté publique et individuelle contre l'op-
« pression de ceux qui gouvernent... Nul ne peut être privé
« de la moindre portion de sa propriété sans son consente-
« ment, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement
« constatée l'exige, et sous la condition d'une *juste* et préa-
« lable indemnité. »

Supposons toutefois l'expropriation consommée. Le collectivisme aboutit par la force des choses à la plus monstrueuse des contradictions. Le point de départ est, en effet, dans cette thèse de Herbert Spencer : chaque homme a le droit imprescriptible de posséder la terre ; sans la possession de cet instrument par excellence, il est esclave, il ne vit plus que par tolérance. Or que fera l'État, propriétaire unique du sol ? Ira-t-il, d'aventure, en remettre à chacun la possession directe ? C'est impossible. On a calculé, par exemple, que, si les réformateurs s'avisaient de partager le département de la Seine entre ses habitants, le partage n'en

(1) *De quelques nouvelles doctrines sur la propriété foncière*, p. 16.

(2) Comp. P. LEROY-BEAULIEU, *ibid.*, p. 170.

attribuerait pas par tête deux ares, c'est-à-dire la centième partie de ce qui serait nécessaire à chacun d'eux pour assurer sa subsistance. Il faut donc renoncer, les collectivistes le reconnaissent eux-mêmes, au morcellement indéfini. Va-t-on instituer, dès lors, pour que chacun se figure être propriétaire, l'exploitation directe de tout le sol par l'État? Mais nul n'oserait exposer à ce risque la vie nationale, tant il serait dangereux de joindre à tous les modes de centralisation qui existent sur le continent européen la centralisation de la production agricole et des approvisionnements, tant il serait absurde de faire arrêter à Paris, par un ministre de l'agriculture ou même dans chaque région par ses délégués, l'ordre des travaux et les conditions de l'exploitation! On est peu à peu réduit à choisir entre ces deux partis : la location à des associations coopératives agricoles, la location à de simples fermiers aux enchères. Mais les publicistes anglais qui s'attachent à la première de ces solutions paraissent ne pas se douter que, ces sociétés une fois constituées et leurs membres ayant contribué d'une manière ou de l'autre à l'actif social, leurs cadres seraient formés et fermés, qu'une nouvelle classe de privilégiés naîtrait, peut-être plus étendue, mais non moins exclusive à coup sûr que celle des propriétaires actuels, que le nouveau venu, l'immigrant, le naufragé n'y trouverait point sa place et serait réduit, pour vivre, à lui louer ses bras; qu'au bout d'un certain temps la « question sociale » se poserait une seconde fois et tout serait à recommencer. Reste, il est vrai, l'affermage aux enchères, pour le compte de l'État, du sol nationalisé, le gouvernement créant en France, par exemple, cinquante mille fermes de mille hectares ou cent mille fermes de cinq cents hectares. Mais les plus proches parents des collectivistes : Laveleye, H. Spencer, par exemple, ont d'eux-mêmes aperçu le vice de ce régime et se sont demandé d'abord si c'était bien la peine de bouleverser toute l'organisation sociale pour substituer à des régisseurs nommés par les particuliers des régisseurs nommés par le gouverne-

ment, ensuite si l'on arriverait à étancher par ce procédé vulgaire la soif de bien-être et de progrès qui dévore l'humanité. M. P. Leroy-Beaulieu, la statistique en main, a prouvé qu'on n'améliorerait pas dans notre pays la situation des paysans en remplaçant huit millions et demi de propriétaires ruraux par cent mille fermiers de l'État. Quoi ! pour élever tout le monde à la dignité de propriétaire, on exproprie d'abord une si grande partie de la population ! on commencerait par rompre le lien étroit et fort qui unit tant d'hommes à la terre natale ! on leur infligerait cette déchéance matérielle et morale ! A l'exception des cent mille fermiers, tous les autres travailleurs ruraux, plus de neuf millions, n'auront désormais d'autre mode d'existence que le salaire ! Mais la conclusion est au rebours des prémisses !

Est-il besoin d'ajouter que cette parodie du communisme, tout comme le communisme proprement dit, paralyse le libre essor des facultés humaines ? Ne peut-on pas dire aux collectivistes comme aux communistes que la terre ne se couvre pas d'améliorations nouvelles dès qu'elle échappe à l'appropriation individuelle ? que le simple tenancier, en sentant se rétrécir la sphère de ses espérances, rétrécit celle de ses travaux ? que l'octogénaire ne plantera plus s'il ne songe à sa postérité ? que le propriétaire est le seul agent des intérêts permanents et des améliorations lentes ? que seul il décide les changements organiques dans la destination des pièces de terre, défriche un bois, plante, convertit une terre arable en prairie, fait une vigne d'une garrigue ? Par quelque ingénieuse combinaison qu'on substitue la propriété collective à la propriété privée, on arrête l'activité fructueuse de l'homme, on fait couler un poison dans ses veines, on glace officiellement son intelligence, on l'endort, on le plonge dans la nuit.

Encore n'avons-nous pris à partie qu'un collectivisme partiel et modéré, puisque le collectivisme total met en commun tous les moyens de production, exceptant à peine

quelques outils très rudimentaires, par exemple l'aiguille à coudre. Les économistes répondent, non sans raison, qu'il n'y a pas moyen de tracer une ligne de démarcation nette entre les moyens de production et les moyens de consommation ; que beaucoup de produits prennent, suivant l'intention du détenteur, l'un ou l'autre caractère. Les pommes de mon verger, les raisins de ma vigne, sont des moyens de consommation si je les affecte à mon déjeuner, mais ils deviennent des moyens de production si j'en extrais du cidre ou du vin. Voici, par conséquent, une intolérable et nouvelle entrave à la plus élémentaire des libertés humaines, puisque la communauté devra faire tous ses efforts pour empêcher la transformation accidentelle des moyens de consommation en moyens de production. On a réfuté par l'absurde toute l'argumentation de Schœffle en supposant que le propriétaire de la fameuse aiguille à coudre, au lieu de l'employer à son usage personnel, s'en sert pour raccommoder, moyennant une insignifiante rémunération, la chemise du voisin. L'équilibre légal est rompu, la nouvelle organisation sociale est en péril, et la gendarmerie de l'avenir n'a plus qu'à dresser procès-verbal.

Il est d'ailleurs impossible, ainsi que je l'expliquerai tout à l'heure, de laisser subsister la liberté de consommation en supprimant la liberté de production.

Quand on étudie l'organisation naturelle des sociétés humaines, on s'aperçoit que la plupart des phénomènes économiques s'opèrent d'eux-mêmes et sans que la puissance publique ait à s'en mêler, si ce n'est pour réprimer les atteintes portées à la liberté par la violence ou par la fraude. Il n'est pas besoin d'arrêtés ou de décrets pour que de grandes villes comme Paris, Londres, Berlin, soient approvisionnées abondamment et régulièrement : l'initiative individuelle, l'intérêt réciproque du producteur et du consommateur accomplissent paisiblement l'œuvre nécessaire. Mais en sera-t-il de même quand tous les moyens de production seront aux mains de la communauté ? Non, sans

doute, puisque la loi de l'offre et de la demande sera, par la force des choses, abrogée, puisque l'individu ne pourra plus concevoir, encore moins exécuter le dessein de se procurer, en échange des utilités qu'il possède, des utilités d'une autre nature. Pour justifier ce bouleversement et l'organisation artificielle qui doit en être la suite, les collectivistes ont imaginé le plus étrange sophisme. Ils se glorifient de substituer à la production libre, mais « inconsciente », la production unitaire et « socialement consciente ». D'abord, il est faux que la production libre soit inconsciente ; elle sort de l'initiative privée, essentiellement déterminée dans ses motifs : c'est, au premier chef, une force harmonique et régulière. Ensuite, quand on propose, à l'exemple de Schœffle (1), de centraliser la direction de toutes les affaires de la production « sur un point économique, pour « arriver à la distribution de tous les produits à toutes les « catégories de besoins, en raison de la mesure de ces besoins manifestés dans toutes les branches de consommation », c'est-à-dire de remplacer la liberté des transactions par le mécanisme impuissant d'une agence officielle, illuminée par la statistique, on met une camisole de force à la famille humaine en même temps qu'on méconnaît ses besoins et qu'on se met hors d'état de les satisfaire.

Une autre erreur du collectivisme consiste à substituer le « capital collectif » au « capital privé » pour abolir la libre concurrence (2). D'abord les socialistes, afin de mieux pourfendre cet infâme capital privé, source de tous les maux, affectent, à l'exemple de Karl Marx, de ne voir dans

(1) *La quintessence du socialisme*, trad. MALON, p. 66.

(2) « Voici dans sa substance, dit Schœffle (*op. cit.*, p. 17 et 18), le programme du socialisme : remplacement du *capital privé*, c'est-à-dire du « mode de production spéculateur privé, sans autre règle sociale que la libre concurrence, par le *capital collectif* qui produirait une organisation plus « unifiée, sociale, collective du travail national. Ce mode de production collectiviste supprimerait la concurrence actuelle... » Schœffle ajoute que le système nouveau supprimerait les capitaux de prêt, le crédit, les fermages, le loyer, la Bourse, le commerce en marchandises, le marché, les annonces, les réclames et par-dessus tout le numéraire métallique.

l'industriel qu'une sorte de concrétion du capital et d'assimiler le capitaliste au capital personnifié. Rien n'est plus contraire aux faits, puisque ce capitaliste est un être vivant qui, par ses qualités ou ses défauts, augmente ou diminue la productivité du capital, fait naître ou disparaître la plus-value ou le profit (1). Il faut fermer les yeux à la lumière pour ne pas comprendre que le succès ou la chute d'une entreprise (par conséquent la fortune ou la ruine de l'employeur et des employés) dépend de la direction qu'on lui donne. Qui dirigera, si ce n'est l'intéressé ? Qui saura trouver le moyen d'acquérir à bon marché les matières premières ou d'économiser du travail ? Qui devra songer, du matin au soir et du soir au matin, au perfectionnement de la production ? Lassalle a raillé spirituellement ces « soucis de la capitalisation » qui suivent à l'Opéra le seigneur des temps modernes et l'empêchent d'écouter la musique. Mais ce souci de toutes les heures est l'auxiliaire indispensable du travail manuel et peut-être va-t-il préserver, dans quelques jours, les ouvriers du chômage.

Cependant il faut écraser à tout prix la libre concurrence. Je vais donc être obligé de me contenir, par crainte de surpasser mon voisin. Voilà ce qu'on obtiendra difficilement, si je ne me fais violence ou si l'on ne me fait violence, car, travaillant à ses côtés, je serai naturellement stimulé par le désir de faire davantage et de mieux faire. Mais quelle singulière façon de comprendre le progrès et d'aider au développement du genre humain ! Je ne peux plus employer ma liberté qu'à me rapetisser moi-même, et, si je me sentais capable de produire une œuvre exceptionnellement utile, je devrais m'arrêter à temps, quand j'aurais dû, par quelque découverte, adoucir les maux ou soulager les misères des autres ! On s'obstine, d'ailleurs, à ne voir dans le peuple qu'un producteur dont les salaires sont abaissés par la concurrence ; mais il ne produit pas une chose qu'il ne

(1) P. LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 274 et 275.

finisse par consommer lui-même. Même en admettant que la libre concurrence eût pour conséquence inévitable l'abaissement des salaires, on ne peut pas oublier qu'elle permet à l'ouvrier de tout se procurer, grains, vêtements, logement même, en plus grande abondance, en qualité meilleure, à meilleur marché. Mais il est en outre établi par des chiffres irrécusables que l'ouvrier profite de la baisse survenue dans le prix d'achat des objets nécessaires à sa subsistance sans supporter une baisse correspondante dans ses salaires. En Angleterre, entre les années 1850 et 1883, les salaires ont augmenté de 40 pour 100 environ ; ceux des ouvriers mineurs ont doublé, dans notre pays, en quarante-sept ans ; en Allemagne, ils ont progressé, depuis un demi-siècle, de 75 à 150 pour 100 (1). Tels sont les fruits de la libre concurrence, et l'on oserait la détrôner au profit du monopole, comme si le monopole, fût-il exercé nominalemeut par la communauté, n'enchainait pas du même coup, par l'inévitable arbitraire de ses procédés et de ses règlements, toute économie, tout progrès, toute volonté de mieux faire, toute velléité d'agir !

Il n'est pas moins chimérique de tendre à remplacer l'épargne individuelle par l'épargne collective. Quelques modérés, comme Schœffle, prétendent encore, il est vrai, garder un *minimum* d'épargne individuelle ; mais, comme l'État collectiviste détient tous les moyens de production et supprime la monnaie, cette épargne ne peut plus consister que dans le droit du travailleur économe, représenté par quelques bons de travail, d'obtenir gratuitement du dispensateur unique, dans sa vieillesse, quelques subsistances. Rien ne ressemble moins à cette épargne « capitalisée » des temps modernes qui imprime à l'industrie et au travail de tout un peuple une direction nouvelle (2). Qui pratiquera l'ordre et l'abstinence pour défoncer le champ inculte, pour

(1) Yves GUYOT, *op. cit.*, p. 97 et suiv. Comp. THIERS, *De la propriété*, p. 251.

(2) Comp., sur la substitution de l'épargne capitalisée à l'épargne thésaurisée, P. LEROY-BEAULIEU, *ibid.*, p. 230.

améliorer la terre, pour agrandir ou consolider la maison ou l'atelier? Non; la sphère de l'ancienne épargne étant à ce point rétrécie, il faut bien se réfugier, comme l'a clairement aperçu Karl Marx, dans l'épargne collective. L'État collectiviste prélèverait donc sur les produits, avant toute répartition aux individus, une quote-part destinée non seulement à entretenir le capital national en son état actuel, mais encore à l'accroître. Laissons les économistes démontrer, chose assez facile! que, si l'État actuel amortit fort peu, l'État futur épargnant sous forme d'impôt économisera moins encore, et que le total de ses réserves sera très inférieur dans notre pays, par exemple, aux deux milliards et demi ou aux trois milliards accumulés annuellement par l'épargne française. Ce qui nous paraît intolérable, c'est qu'on emploie, pour atteindre un tel but, une telle contrainte. Il est prodigieux qu'on bouleverse le monde pour empêcher les hommes de pratiquer ce double précepte de la morale antique : *Sustine et abstine*. C'est une étrange tyrannie que de me refuser le droit de prévoir et de me lier les mains pour que mon travail accumulé ne puisse pas me servir à moi-même ni servir aux autres.

On lit encore dans la seconde Déclaration des droits de l'homme (juin 1793): « Nul genre de travail, de culture, « *de commerce*, ne peut être interdit à l'industrie des citoyens. » Quelques collectivistes modérés tentent inutilement de ne point paraître désavouer, en ce point, la signature de la Convention. Schœffle, par exemple, se trompe et ne trompe personne en essayant de soutenir, dans sa *Quintessence du socialisme*, que l'individu conservera, dans l'organisation artificielle de la société, la libre détermination de ses besoins. Il ne la conservera, répondons-nous, qu'avec l'agrément de l'État collectiviste, c'est-à-dire des gens qui le dirigeront. Je sais bien qu'on s'embarque à ce sujet « dans des douceurs congratulantes ». « L'État », s'il faut en croire M. Dupont-White (1), « c'est l'homme moins

(1) *L'Individu et l'État*, p. 172.

« la passion, l'homme à une hauteur où il entre en commerce
« avec la vérité même, où il ne rencontre que Dieu et sa
« conscience : il y a des types célèbres pour exprimer cela :
« Moïse sur le mont Sinaï, Numa dans le bois sacré du Ca-
« pitole. » Sans doute, mais après Moïse, Bebel, qui promet
une guerre d'extermination sociale ; après Numa, Bakou-
nine, dont le programme exposé dans la *Lettre à un Français*
fut exécuté ponctuellement par la Commune de Paris.
Pourrai-je compter sur l'impartialité du vainqueur, devenu
producteur unique ? De quelques lumières qu'il soit inondé,
ne va-t-il pas éliminer radicalement et passionnément, en
ne produisant rien pour eux, ceux des besoins humains qui
n'auront pas son approbation particulière ? Non seulement
il régnera sur mon estomac et je n'aurai plus, par exemple,
de viande à me mettre sous la dent si le pouvoir tombe aux
mains des « végétariens » ; mais il sera le maître, le maître
absolu de mon être intellectuel et moral. Dans la société
naturelle, la demande des produits en détermine l'offre :
dans la société réorganisée, l'offre seule subsiste et règle
tout au gré d'un producteur tout-puissant. Rien ne sera
comparable à ce nouveau joug.

La liberté de consommation va donc succomber avec la
libre détermination des besoins. D'abord tout le système
aboutit manifestement à des *maxima* de prix fixés par l'au-
torité. Ensuite puisque, dans l'organisation artificielle com-
binée par Schœffle, la répartition des produits s'opère en
liquidant des bons de travail dans les magasins publics de
livraison, on se pose aussitôt la question suivante : Comment
remédierait-on à l'insuffisance des produits relativement
aux bons de travail qui se présenteraient pour les réclamer ?
Du moment où la production a perdu sa boussole, c'est-
à-dire la demande libre s'adressant à l'offre libre, ce pro-
blème est insoluble. La moindre erreur de cette immense
administration publique chargée de tout apprécier et de
tout prévoir suscitera tout à coup une crise terrible, celle
des besoins inassouvis, celle de la famine inexorable. « Le

« collectivisme ne pourra donc vivre », conclut M. P. Leroy-Beaulieu (1), « qu'en aboutissant au rationnement, non pas comme mesure exceptionnelle, mais comme procédé normal. »

La liberté du domicile est également abolie. A Java, où fleurit encore un régime de propriété collective mitigée, mais où le défrichement d'une terre communale inculte confère aux habitants un certain droit de propriété privée, ce nouveau propriétaire est lié néanmoins à la glèbe, et, s'il quitte son village, son bien retourne à la commune. Il ne le quittera donc pas. Mais ce simulacre même de propriété privée disparaît dans la société réorganisée par le collectivisme moderne. « Le louage des logements », écrit Schœffle (2), « serait aussi supprimé, attendu que dans l'état socialiste toute perception de rentes sur les terres et sur les maisons devrait être absolument supprimée, comme on l'a déjà proclamé à Bâle, il y a dix ans... » Admirable innovation, si le loyer, comme ont immédiatement répondu les économistes, n'était pas le prix de la liberté du domicile. Il n'y a plus de maison à louer ? Mais cela ne signifie pas que le premier venu puisse occuper de vive force un logement à sa convenance, car une bataille s'engagerait alors à chaque coin de rue. Le logement sera donc imposé, fixé par l'État : quand on en voudra changer, c'est à l'État qu'il faudra présenter sa requête. Souhaitons que l'État, « instrument humain sous la main divine qui l'emploie », se soit assez « purifié », comme nous le promet Dupont-White (3), « au contact des lois éternelles dont il est l'agent nécessaire » pour exaucer ou repousser en connaissance de cause, dans son infinie sagesse, les vœux de quiconque voudra déménager. Mais nous ne déménagerons plus sans que la collectivité s'en mêle.

En outre, la liberté des professions est nécessairement

(1) *Op. cit.*, p. 381.

(2) *La quintessence du socialisme*, p. 63.

(3) *L'Individu et l'État*, p. 174.

sacrifiée. Selon les lois de l'organisation naturelle, un mauvais médecin devient bon architecte et n'est comptable qu'à lui-même de sa résolution nouvelle. Il n'en sera plus de même dans l'organisation artificielle, où la division même du travail et la classification des métiers auront été réglées par l'autorité publique. Aujourd'hui si l'ouvrier se déplaît dans un atelier, il peut, du jour au lendemain, changer de patron; comment s'y prendra-t-il quand l'État sera devenu le patron universel? Il ne passera plus que par grâce d'un atelier dans un autre. Que fera-t-il si sa demande n'est pas agréée? Sous le régime de la liberté, la concurrence des patrons est sa sauvegarde. S'il se heurte, dans l'avenir, à des fonctionnaires élus qu'il n'aura pas élus, s'il n'appartient pas à cette majorité dispensatrice unique de toutes les faveurs, quel espoir lui reste-t-il? Plus de protection aux faibles, plus d'asile aux persécutés. Le serf aura remplacé l'homme libre.

Ce ne sont là, dira-t-on peut-être, que des libertés civiles, et la liberté politique subsistera.

Mais d'abord la liberté politique ne peut pas se passer de la liberté civile. Celle-ci est la préface de celle-là. On l'a dit cent fois et sur tous les tons : les qualités et les vertus nécessaires à l'exercice de la liberté politique ne s'improvisent pas; elles ne s'acquièrent que par le développement spontané des énergies individuelles, par la pratique du devoir et de la responsabilité dans la vie civile. L'indispensable apprentissage de la liberté politique se fait dans la famille, aux champs, à l'atelier. C'est un lieu commun, que nous ne développerons pas.

Krapotkine et les anarchistes proprement dits parlent à point quand ils reprochent au socialisme d'organiser la tyrannie de l'État. Engels a beau leur répondre (1) que l'État, en s'emparant de la production, fait sa dernière étape et qu'on aura désormais « l'administration des choses au

(1) *Die Entwicklung des sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft* (1883).

« lieu du gouvernement des personnes ». Liebknecht a beau promettre, au congrès de Halle (octobre 1890), que l'État, « institution réactionnaire », sera supprimé « sous toutes ses formes ». De même que deux et deux font quatre, de même la collectivité future, être de raison, sera représentée par des fonctionnaires. Quelle tâche ! Suivons du regard ces élus du peuple (1), astreints à diriger et à répartir non seulement le travail public concernant les chemins, les écoles, etc., mais tout le travail privé, le labourage, la pâture, la construction et la réparation des maisons particulières, la serrurerie, la menuiserie, etc. Les défauts des administrations publiques, dont nous nous plaignons déjà, s'accroîtront à mesure que la production sera plus vaste et plus compliquée. Qu'est-ce, à côté des budgets futurs, que le budget français actuel, de trois milliards ou trois milliards et demi, d'un mécanisme facile à saisir et n'impliquant, après tout, qu'une activité restreinte à certaines branches de services ? Les « comités d'enquête », les « comités directeurs » de la production, chargés de pourvoir aux subsistances, aux vêtements, au logement, à l'amusement même de tout un pays, seront investis de fonctions colossales. Fournier qualifie d'*omniarques* ces maîtres de la production ; M. Paul Leroy-Beaulieu dit qu'ils tiendront entre leurs mains la vie et la mort de leurs compatriotes, et ni l'un ni l'autre n'exagèrent. Il faudrait une grande dose de naïveté pour se figurer que la liberté politique peut se dégager de ce « solide engrenage organique » et survivre à la liberté civile. Deux ou trois partis subsisteront peut-être pour accaparer au profit de tel ou tel camp la distribution des produits, et l'appétit des places, de plus en plus nombreuses, ne connaîtra plus de bornes. Mais se figure-t-on qu'une pareille absorption de l'individu dans l'État laisse le moyen de garantir par une sage pondération des pouvoirs

(1) Nous les supposons élus, quoique les collectivistes soient loin de s'entendre à ce sujet : « Pour le socialisme réalisé, dit Schœffle (*ibid.*, p. 52), le « suffrage universel n'est pas absolument nécessaire. »

et par un harmonieux équilibre des institutions les droits et les intérêts de chacun ? Après tout, quels droits, quels intérêts seront encore à défendre ?

On n'a pas assez réfléchi que les satisfactions de l'intelligence supposent elles-mêmes, en général, l'emploi de certains objets sensibles, sans lesquels la pensée ne peut pas se manifester et se communiquer. Ne s'agit-il même pour l'orateur populaire que de réunir, sur une superficie de quelques mètres carrés, un certain nombre d'auditeurs, l'État, propriétaire unique du sol, peut lui contester le droit d'occuper un espace très étroit pour un temps très court. La liberté de la presse est encore plus clairement compromise, par cette simple raison qu'il faut un imprimeur pour imprimer. Or, sous le régime collectiviste, tous les caractères d'imprimerie, toutes les presses, tous les livres appartiendraient à l'État. Il existe en France des conseils municipaux qui, de peur que le nom de Dieu ne souille les lèvres des enfants, le font rayer des livres classiques : si leurs favoris peuplent les comités directeurs de la production, tous les catéchismes, tous les livres de piété, tous les ouvrages qui ne seront pas marqués au coin de l'orthodoxie positiviste pourront donc être proscrits. Leurs adversaires, s'ils les dépossèdent, pourront prendre une revanche d'intolérance et défendre à leur tour la publication de tous les ouvrages qui ne seraient pas empreints d'un sentiment religieux déterminé. Ces prévisions ne sont pas purement chimériques, et Karl Marx, par exemple, pour justifier son anathème à la liberté religieuse, la compare à la liberté qu'aurait l'aiguilleur de manœuvrer les aiguilles et d'opérer les changements de voie au gré de son caprice. Il est aisé de mesurer la profondeur de l'abîme. Jamais, depuis que le soleil luit sur le monde, on n'aurait réduit la pensée humaine à ce comble d'asservissement ; jamais, par une conséquence inévitable, la liberté politique n'aurait été soumise à cette torture et chargée de tels fers.

Nous ne croyons donc pas sortir de notre cadre en étu-

diant, toujours au même point de vue, diverses applications de l'idée socialiste que les circonstances ont suggérées depuis un certain nombre d'années soit aux publicistes, soit aux hommes d'État.

III ⁽¹⁾

Bien que, d'après une motion du docteur Aveling, gendre et disciple de Karl Marx, votée le 4 septembre 1893 à Belfast par un congrès du « Parti indépendant du travail », la « question du travail » ne puisse pas être résolue tant que « tous les moyens de production et de distribution « n'auront pas été nationalisés », les socialistes ne dédaignent pas de préparer cette victoire définitive par des conquêtes partielles. C'est ainsi qu'ils ont réclamé la suppression du salariat. Karl Marx l'avait demandée formellement dans son *Manifeste* de 1847. Je retrouve cette proposition littéralement transcrite dans plusieurs circulaires électorales de 1893. M. Lafargue a lancé cet aphorisme : « Tant que vous « n'aurez pas aboli le salariat, vous n'aurez rien fait. » Le salaire, dit-on encore, c'est le vol organisé par le patron.

Il faut s'entendre. Personne ne soutient que l'« employé » ne doit pas être rémunéré de son travail. On ne blâme que le mode de rémunération. Mais d'abord de quel droit imposer à deux contractants les conditions de leur contrat ? Cette question, nous la posons une fois pour toutes, car il faudrait la reproduire sans cesse, à propos des restrictions innombrables et diverses que le socialisme entend mettre à la liberté des conventions. L'ouvrier demande du travail, le patron offre un prix. S'ils ne s'accordent pas, la convention

(1) C'est à dessein, on le remarquera sans peine, que je n'examine pas chacune de ces questions sous ses diverses faces. Je me propose uniquement de faire ressortir l'antagonisme du socialisme et de la liberté.

n'est pas formée : s'ils s'accordent, ils s'obligent réciproquement l'un envers l'autre, dans la plénitude de leur indépendance. Ils ne sont pas en tutelle, et, puisque leur capacité civile est complète, laissons-les faire. L'*employé*, dit-on, est à la discrétion de l'*employeur*. Il en serait ainsi sous le régime purement collectiviste, parce qu'il aurait affaire à l'*employeur* unique. Mais nous supposons en ce moment que l'organisation naturelle de la société subsiste encore et, par conséquent, que la concurrence des patrons, sauvegarde de l'ouvrier, n'est pas abolie. S'il ne conclut pas avec l'un, il conclura sans doute avec l'autre, et, s'il ne s'entend avec personne, c'est qu'il prise trop haut ses services. Enfin il faut recoudre après avoir taillé, c'est-à-dire remplacer le salariat après l'avoir supprimé. Par quoi? Selon toute apparence, par la participation *obligatoire* aux bénéfices. Nouvelle contrainte, car, si le salaire représente nécessairement une part des bénéfices, les intéressés sont assurément libres de traiter à forfait, ce qui peut diminuer la rémunération de l'ouvrier dans les années où l'on gagne beaucoup, mais ce qui l'assure dans les années où l'on ne gagne rien. Il n'est pas inutile de remarquer, en effet, que la participation obligatoire aux bénéfices, pure et simple (en admettant qu'elle n'implique pas la participation aux pertes), conduit l'ouvrier à manquer de pain toutes les fois que le bénéfice est nul. En aucune façon, m'ont répondu certains employés ; nous serons alors rémunérés n'importe comment. En vérité ! mais alors le salaire, le salaire exécré sort de son linceul et rentre par la grande porte ! Il subsiste par la force des choses et prévaut contre les sophismes économiques. L'idée se transforme et nous apparaît dans toute sa simplicité : maintenir le salaire quand il est désavantageux au patron, l'abolir quand il est désavantageux à l'ouvrier. N'insistons pas.

L'abolition du salariat se heurtant à divers obstacles, un certain nombre de socialistes ont proposé, par exemple au congrès de Tours, d'établir l'égalité des salaires. C'est une

nouvelle et non moins profonde atteinte à la liberté. D'abord, s'il s'agit d'établir cette égalité chimérique entre toutes les professions, on touche à l'absurde : si l'on prétend assimiler, quant à la rémunération, les métiers les plus faciles à ceux qui comportent de longs efforts, des travaux préparatoires, un grand déploiement des facultés intellectuelles, par exemple les balayeurs aux ingénieurs, on ne trouvera plus d'ingénieurs. La fameuse *série des prix* de la ville de Paris, dont l'application générale était encore réclamée, le 21 septembre 1893, par quelques centaines de terrassiers et de puisatiers parisiens, est d'ailleurs une protestation des plus significatives contre ce premier système : par exemple, les tailleurs de pierre pour ravalement y sont payés, à l'heure, quarante centimes de plus que les maçons ou les peintres; les plombiers dix centimes de plus que les menuisiers et cinq centimes de plus que les serruriers, les charpentiers en fer soixante-dix-sept centimes et demi de plus que les autres charpentiers : nul n'oserait proposer aux plus favorisés, même au nom de la démocratie, un absolu nivellement. Aussi l'on se rabat, en général, sur l'égalité du salaire dans la même profession (1). C'est sérieusement qu'on propose de dire au patron : Vous employez deux jardiniers ou deux imprimeurs; l'un travaille beaucoup, l'autre peu, l'un travaille bien, l'autre mal : nous vous défendons de les rémunérer inégalement. Mais, répondra le patron, vous me ruinez en me liant ainsi les mains; car l'ouvrier laborieux, s'apercevant qu'il ne gagne rien à se donner du mal, ne s'en donnera plus et, d'autre part, obligé de hausser le salaire des plus paresseux, je payerai la moyenne du travail qui me sera livré bien au-dessus de sa valeur véritable. Certains publicistes se sont, il est vrai, figuré qu'on développerait chez l'ouvrier, par cette contrainte, des sentiments « altruistes » et qu'on l'amènerait à travailler

(1) Encore les mineurs grévistes du Pas-de-Calais réclamaient-ils, dans leur *ultimatum* du 25 septembre 1893, des tarifs différents selon qu'il s'agissait des ouvriers à la veine, des ouvriers à la corvée et raccommodeurs ou des rouleurs.

de toutes ses forces par désintéressement, par pur amour de ses semblables. Les économistes n'ont pas de peine à démontrer que cette réversion de l'activité sur la paresse diminuerait la masse de la production générale, et que l'ouvrier privé de son gain personnel ne serait pas même alléché par la vague perspective d'enrichir l'humanité. Nous nous bornons à constater que cette inique répartition est un outrage gratuit à la dignité du travailleur et qu'on ne sacrifie pas même au bien de la société la liberté des individus.

Fixons du moins, répliquent les socialistes, un *minimum* légal des salaires, et cette proposition, développée par le « groupe français » au congrès de Zurich (août 1893), vient d'être reprise par quelques feuilles radicales à l'occasion des troubles suscités dans les environs d'Aigues-Mortes par la concurrence des ouvriers italiens et des ouvriers français. Mais d'abord que de difficultés dans la détermination de ce *minimum* ! On évaluerait sans doute, pour les ouvriers de chaque région, un *minimum* de besoins matériels, peut-être (selon une formule d'Adam Smith) ce que coûte au juste l'entretien d'une famille de quatre personnes, et ce premier chiffre servirait à fixer l'autre : l'embarras serait grand, car les besoins de chacun varient selon la santé, le tempérament et les habitudes. Admettons néanmoins que les pouvoirs publics, doués d'une clairvoyance exceptionnelle, touchent le but et marquent le point précis avec une exactitude infaillible : on ne saurait oublier que le problème a deux faces. Tous les patrons ne s'enrichissent pas : un grand nombre d'entre eux l'ont même d'assez mauvaises affaires. Or, comme la baisse universelle des salaires dans une même industrie correspond nécessairement à quelque cause générale (guerre, émeute, épidémie, mauvaise récolte, disette, etc.) (1), il se peut que le patron soit placé dans cette alternative : réduire momentanément les salaires au-

(1) Si d'aventure quelque baisse de salaires dépendait d'un caprice, la concurrence entre patrons d'une part, le droit de grève de l'autre, seraient les régulateurs du marché.

dessous du taux réglementaire ou fermer son usine. On aurait beau proclamer le droit au travail, même dans les rapports de l' « employeur » et de l' « employé », ou répéter après M. Ben Tillett : « Ce ne sont pas les prix qui doivent régler les salaires, mais les salaires qui doivent régler les prix » ; ces sophismes ne sauraient prévaloir contre la force des choses : le taux du salaire varie nécessairement avec les conditions économiques et sociales du marché, parce que nul ne peut contraindre l' « employeur » à se ruiner, moins encore à trouver, une fois ruiné, les moyens de continuer son commerce. La puissance publique elle-même est arrêtée dans ce nouveau mode d'intervention par un obstacle insurmontable : si le *minimum* possible est inférieur au *minimum* légal, il est seul légitime, étant seul praticable. Il faudra bien le subir, à moins que la collectivité ne se charge de combler la différence, ce qui serait absurde.

Par un motif analogue, on ne doit pas faire revivre cet arrêté de la Commune de Paris du 27 avril 1871 qui défendait d'inscrire au nombre des peines disciplinaires, dans les règlements d'ateliers, une retenue quelconque sur les salaires. Le parti « socialiste ouvrier », ses programmes électoraux en font foi, tient beaucoup à remettre en vigueur cette mesure prohibitive, et la dernière Chambre des députés a cru devoir exaucer son désir en votant une proposition de M. Dumay, qui proscrivait les retenues et les amendes. M. Yves Guyot a montré clairement que, si l'unique sanction des règlements était désormais la mise à pied ou le renvoi, la situation des ouvriers aurait beaucoup empiré (1). Mais voici que les syndicats de mineurs réunis à Lens entendent parer à cet inconvénient en prohibant le congédiement des ouvriers de quarante ans, c'est-à-dire en conférant aux ouvriers de cet âge une sorte d'inamovibilité. Ceux-ci, quoi qu'ils fassent (2), ne seront comptables qu'envers eux-

(1) *La tyrannie socialiste*, p. 160 et 161.

(2) Le programme porte qu'il ne sera plus, à l'avenir, renvoyé d'ouvriers

mêmes de leur inexactitude ou de leur indiscipline. Et les patrons ? Ils ont le droit de se taire.

A quelle autorité peut-on commettre, en effet, la réglementation du travail et des salaires ? Les syndicats d'ouvriers seraient investis, dans le programme du parti socialiste, de cette redoutable fonction. Le Grütli, vaste association radicale qui se propose depuis un demi-siècle d'accroître le bien-être matériel et moral des ouvriers suisses, ne s'est pas contenté d'acclamer, dans sa session de Neuchâtel (juillet 1893), les syndicats obligatoires, mais a demandé qu'on les chargeât de régler et de limiter la production. Le congrès de Bienne (avril 1893) leur avait déjà donné le mandat de déterminer les conditions du travail, la journée normale, le taux du salaire, ajoutant que leurs décisions auraient « force de loi » pour tous les patrons et les ouvriers. Les *trades unions* jouent à peu près ce rôle en Australie, dans les colonies de la Victoria et de la Nouvelle-Galles du Sud, maintenant par des procédés violents le taux factice des salaires (1). On arriverait, en suivant cet exemple, à constituer le plus monstrueux monopole au profit d'une infime minorité, qui confisquerait toute l'activité nationale. M. Bernard-Lavergne a, dans un discours très vif, protesté devant le Sénat français (4 juillet 1893) contre ces empiétements, non seulement au nom de l'autonomie et de la liberté humaines, mais en invoquant la souveraineté du peuple et les principes de la Révolution française. A vrai dire, les habiles ne sont pas éloignés de croire qu'on dépasse le but, au moins pour le moment, en affichant cette prétention singulière, et là n'est pas en Europe, à l'heure présente, le véritable champ de bataille.

En 1875, on réclamait, à Gotha, « la fixation de la journée de travail normal correspondant aux besoins de la

ayant encouru une condamnation, mais en exceptant le cas où la condamnation aurait porté préjudice à l'« employeur ».

(1) Voir un intéressant article de M. Chailley-Bert dans le *Moniteur des intérêts matériels* du 2 mai 1893.

« société ». Les socialistes allemands avaient assurément sous les yeux la loi des États-Unis qui, depuis 1868, limitait à huit heures la journée de travail dans les chantiers fédéraux ; mais ils savaient aussi que l'ouvrier pouvait, à sa convenance, d'après la jurisprudence américaine, travailler plus longtemps, étant présumé connaître les règlements et les accepter par cela seul qu'il se laissait employer et payer (1). Une loi suisse de 1877 avait déjà réduit le travail des fabriques à onze heures, quand le régime des *quatre huit* se forma (vers 1880) dans quelques colonies australiennes : 8 heures de travail, 8 heures de repos, 8 heures de sommeil, 8 shillings de salaires. Si les trois premiers termes furent maintenus, du moins jusqu'à ces derniers temps (2), le quatrième fut, on pouvait le prévoir, promptement délaissé, rien ne pouvant empêcher les charpentiers, les gaziers, les plâtriers, les tondeurs de laine et beaucoup d'autres de gagner plus de huit shillings par jour. On aspira donc exclusivement en Europe, comme en Amérique, au régime des *trois huit*. Dans l'enquête faite par la commission française du travail en 1890, sur 410 syndicats ouvriers, 186 demandèrent la journée de huit heures sans travail supplémentaire, 48 la même journée avec travail supplémentaire, 2 une journée moindre, 38 seulement donnèrent une réponse négative. L'année suivante, le premier article du programme d'Erfurt (partie spéciale) fut ainsi rédigé : « Fixation d'une journée de travail normal, fixée à huit heures au maximum. » On sait enfin quelle fut, au dernier congrès de Zurich, la tactique des meneurs allemands : malgré les efforts du groupe français, qui voulait tout embrasser au risque de mal étreindre, la majorité se concentra sur un seul point : la journée de huit heures, et revendiqua cette réforme avec toute l'énergie dont elle était capable.

(1) Voir, sur la loi de l'État de New-York, de 1878, et sur l'interprétation qu'elle a reçue, Yves GUYOT, *op. cit.*, p. 111.

(2) Aux dernières nouvelles, les *trades unions* de l'Australie demandent que la journée de travail soit réduite à six heures.

Mais d'abord, pourquoi s'en tenir au régime des *trois huit*? Une surenchère démagogique devait s'organiser, et s'organisa. D'après M. Vaillant, il faudrait réduire la journée de travail à six heures, d'après M. Hyndmann à quatre, d'après M. Lafargue à trois, d'après MM. Reinsdorf et J. Noble de New-York à deux, d'après le docteur Joynes à une heure et demie. Cette spéculation à la baisse ne pouvait s'arrêter. M. J. Guesde, interpellé dans une réunion électorale, à Roubaix, par un contremaître qui lui reprochait de berner les ouvriers, a répondu, s'il faut en croire le *Journal des Débats* du 15 août 1893, que, si ces derniers travaillaient *une heure vingt minutes* par jour, cela suffirait aux besoins du peuple. Une heure vingt minutes, entendez-vous? De grâce, est-il avéré que cette solution soit définitive, et ne peut-on pas encore retrancher les vingt minutes?

On n'aboutit, d'ailleurs, en intervenant par voie d'autorité, qu'à des déterminations purement arbitraires. Chaque branche de l'industrie humaine a ses exigences, et les besoins de l'heure présente ne sont plus déjà ceux d'hier. Les économistes anglais Senior et Wilson déduisaient de certains faits, jadis exacts, que le gain des fabricants était produit dans la dernière des dix ou onze heures formant la journée de travail : plusieurs de ces faits se sont modifiés et la journée put être réduite à neuf heures ou à neuf heures et demie. Pourquoi les économistes contemporains croient-ils pouvoir reléguer les anciennes journées effectives de quatorze ou quinze heures dans la « période chaotique » de la grande industrie (1)? C'est que de grands progrès industriels ont amené, par le cours naturel des choses, une réduction graduelle de la journée dans presque tous les métiers, c'est que la force spontanée des ouvriers agissant collectivement s'est accrue, sous l'empire de nombreuses circonstances, et qu'ils en ont usé quelquefois hors de propos, mais quelquefois à propos pour se pro-

(1) Comp. P. LEROY-BEAULIEU, *Essai sur la répartition des richesses*, ch. XI.

curer tantôt une élévation légitime des salaires, tantôt une abréviation légitime du travail.

Ce qui semble intolérable, c'est que l'autorité publique s'interpose entre le patron et l'ouvrier adulte pour dire à l'un : « Tu ne feras pas travailler », à l'autre : « Tu ne travailleras pas plus de huit heures ou plus d'une heure « vingt minutes. »

Le patron peut d'abord répondre qu'il a le droit de travailler, ayant le droit de vivre, et que la communauté n'a pas à s'immiscer dans l'exercice de ce droit élémentaire, ce qui suffirait. Mais il ajoutera sans doute qu'il ne peut pas réduire la journée de travail sans diminuer le salaire ; car s'il reçoit, en échange d'une même somme, une moindre quantité de travail, il sera ruiné par tous ceux de ses concurrents étrangers qui ne subiraient pas le même joug. Ce second raisonnement fortifie le premier, car, jusqu'à ce qu'on ait établi l'État collectif unique, il est impossible de supposer que tous les peuples sans exception, malgré la diversité des intérêts et des mobiles, s'entendront pour établir une législation économique uniforme. Admettons qu'on passe outre, et le fabricant se trouvera pris dans ce dilemme : fabriquer plus cher et ne pas vendre, fabriquer à vil prix et vendre à perte. Quelque parti qu'il prenne, c'est la ruine. Aura-t-on du moins préservé l'intérêt de l'ouvrier, qu'on oppose, bien à tort, à celui du patron ? Non, car si tous les patrons, dans une même branche d'industrie, sont réduits à se croiser les bras, leurs ouvriers sont réduits à chômer. Si l'on suscite, en limitant la durée du travail, une cause permanente de chômage, on leur coupe les vivres.

Mais l'ouvrier peut répondre à son tour : De quel droit limiter mon travail ? Je suis valide et robuste ; le cabaret ne m'attire pas : il me plaît de travailler plus de huit heures et d'épargner pour mes vieux jours. J'ai d'ailleurs non pas seulement trois, comme Adam Smith le suppose, mais cinq enfants à nourrir, et le salaire dont mon voisin célibataire se contente ne me suffit pas. C'est alors qu'un sophiste murmure

à son oreille : « Tu travailleras moins et tu ne seras pas moins payé. » Mais l'ouvrier clairvoyant sait à quoi s'en tenir : il comprend que, par la force des choses, en réduisant uniformément, dans un pays, la journée de travail, on abaisse la moyenne des salaires, à moins de tarifier aussi les prix de revient, ce qui n'est pas possible. C'est pourquoi les mineurs du Northumberland et du Durham s'opposèrent formellement au bill limitant à huit heures le travail des mines, que la Chambre des communes a cru devoir voter au mois de mai 1893. Les ouvriers cotonniers du Lancashire ont plusieurs fois déclaré que cette innovation serait funeste à l'industrie cotonnière anglaise (1). Stuart Mill avait reconnu lui-même qu'il faudrait, dans la plupart des cas, employer la contrainte. MM. Watson, Harford, Tait, secrétaires de diverses unions d'ouvriers, n'éprouvaient pas de leur côté le moindre doute à ce sujet et déclaraient nettement devant une commission de la même assemblée (avril 1893) : « Personne ne devrait être autorisé à gagner un sou une fois ses huit heures terminées, et celui qui, rentré chez lui, emploierait ses heures de loisir à faire des chaussures pour un magasin devrait être puni. » Nous n'insistons pas : MM. Watson, Harford et Tait ont achevé la démonstration.

Conséquents avec eux-mêmes, les docteurs en socialisme ont excommunié le travail à la tâche ou « marchandage ». Après la révolution du 24 février 1848, un décret du Luxembourg l'avait immédiatement aboli. Il faut lire, dans l'ouvrage que M. Thiers a publié sur « la propriété » (septembre 1848), le chapitre vi du livre III : l'illustre homme d'État n'a pas écrit de page plus incisive et plus brillante. Un habile ouvrier, payé 5 francs par jour, exécu-

(1) Le congrès des *trades unions*, de Glasgow (septembre 1892), a rejeté seulement par 205 voix contre 155 une proposition transactionnelle ainsi conçue : « Dans tout métier ou toute profession dont les ouvriers *organisés* désirent, en majorité, avoir une journée de huit heures, cette durée de travail doit leur être assurée par la loi. »

tait en dix jours une pièce de machine ; son maître la lui commande au même prix en lui laissant le choix du temps ; il la termine en sept jours et gagne un peu plus de 7 francs. Plus tard, il sera chargé d'exécuter le cylindre d'une machine à vapeur, valant deux ou trois mille francs, calculera ce qu'il lui faut de temps et de main-d'œuvre, s'adjoindra plusieurs auxiliaires, tirera d'eux le meilleur parti possible, arrivera par là même à gagner un très gros salaire, tout en trouvant le moyen de stimuler leur zèle par un supplément de paye. En fin de compte, il aura gagné deux, trois ou quatre fois plus par le travail à la journée, obtenu les bénéfices d'une spéculation véritable sans risquer les capitaux de l'État ni ceux qu'il a lui-même épargnés. Voilà, disait alors M. Thiers, une « organisation du travail » toute trouvée, toute facile, qui est à la fois un système d'éducation, de surveillance, de rémunération exactement proportionnelle au travail produit : elle existait et vous l'avez détruite !

« O les plus inconséquents des hommes ! Vous voulez que
« l'ouvrier devienne entrepreneur et, dès qu'il l'est
« devenu, vous le détestez, vous l'appellez *marchandeur*,
« indigne tyran qui exploite l'homme ! vous vantez le tra-
« vail comme la plus sainte des vertus ! vous voulez que
« l'homme travaille, qu'il s'applique, qu'il gagne, qu'il
« prospère, et, lorsqu'il vous a obéi, qu'il a réussi, qu'il
« a spéculé heureusement dans les limites qui lui convien-
« nent, vous l'appellez usurpateur, tyran du prolétaire !
« Oui, pour vous plaire, il faut n'avoir pas réussi ! Et
« voyez comme la fin couronne l'œuvre ! Le lendemain du
« jour où le travail à la tâche était aboli, les bons ouvriers
« étaient découragés, les mauvais ne gagnaient pas plus, et
« les jeunes demeuraient sans ouvrage. »

Comme un grand nombre d'ouvriers associés, les « associés tailleurs », par exemple, avaient été, par la force des choses, amenés à rétablir très promptement le travail à la tâche ; comme l'épreuve de 1848 avait complètement échoué, cette utopie fut discréditée pour un certain temps. Karl

Marx recommença la lutte en ouvrant le feu contre le travail « intensif », c'est-à-dire en démontrant qu'il ne suffisait pas de réduire la journée de travail si l'ouvrier s'usait par un déploiement excessif de force musculaire ou de force nerveuse. Le congrès de Bruxelles vota donc à l'unanimité, le 22 août 1891, la suppression du travail aux pièces (1), et ce vœu fut renouvelé l'année suivante par le congrès de Tours. De même, au moment où j'écris ces lignes, l'abolition du travail en chambre figure au programme du congrès international des ouvriers gantiers qui se réunit à Grenoble (3 septembre 1893). Mais, encore une fois, si la société doit empêcher divers abus en prescrivant certaines mesures de salubrité, d'hygiène, de sécurité générale, elle ne saurait traiter les ouvriers majeurs, investis aujourd'hui presque partout des droits les plus étendus, comme des êtres incapables de se défendre. Certains excès du travail intensif ne légitiment pas la suppression du travail aux pièces. Aujourd'hui comme hier, l'ouvrier qui travaille aux pièces échappe à la surveillance tyrannique du patron, qui perd le droit de lui reprocher sa négligence ou sa paresse : n'étant plus astreint qu'à livrer dans des conditions déterminées la chose une fois promise, il acquiert une plus grande somme d'indépendance. Il a le droit absolu d'y aspirer. On peut rappeler aux congrès de Bruxelles et de Tours qu'ils avaient, dans ces mêmes sessions, réclamé l'abolition du salariat : en montrant le but aux travailleurs, ils lui défendaient de l'atteindre.

Le dixième congrès du parti ouvrier français, séant à Marseille, a dressé, comme on sait, un programme à l'usage des campagnes. Pour entraîner dans sa sphère d'action les deux couches de la démocratie rurale, il a proposé tout à la fois : pour les ouvriers agricoles, de tarifer le prix du tra-

(1) Dans les termes suivants : « Le congrès est d'avis que cet abominable « système du surmenage est une conséquence du régime capitaliste, qui disparaîtra en même temps que celui-ci : il est du devoir des organisations « ouvrières de tous les pays de s'opposer au développement de ce système. »

vail ; pour les fermiers et les métayers, de tarifier le prix des baux. Les deux propositions se tiennent et se valent. Tout ce que nous disions de l'une s'applique à l'autre.

La politique des syndicats ouvriers consistant à monopoliser le travail, ils entreprirent une croisade contre certains bureaux par l'entremise desquels se font actuellement plus des quatre cinquièmes des placements d'ouvriers ou d'employés. C'est pour seconder cette campagne que MM. Mesureur et Millerand, Joffrin et Dumay saisirent la Chambre des députés d'un projet interdisant, sous des peines sévères, tout placement non gratuit. M. Yves Guyot combattit cette proposition avec un véritable talent (mai 1893), montrant que le rôle d'intermédiaire entre la demande et l'offre d'emploi est un service comme un autre, comportant une rémunération légitime, et que les cotisations payées aux syndicats par les ouvriers une fois placés seraient une forme de la rémunération, signalant en outre les conséquences abusives d'un monopole que le texte adopté par la commission législative affranchissait de tout contrôle. Il n'est presque pas de « revendication » socialiste qui ne tende à confisquer une liberté. Celle-ci devait gêner assurément chaque ouvrier en quête d'un emploi, puisqu'elle le contraignait dans ses démarches et l'exposait soit à la rancune, soit à la partialité d'un intermédiaire unique ; mais elle préparait en outre, au grand détriment de la République, la dangereuse suprématie d'une infime minorité, c'est-à-dire de deux cent mille syndicataires sur l'ensemble de la population ouvrière et industrielle. La Chambre sentit ce péril, et la loi fut ajournée : les syndicats ont alors changé leur fusil d'épaule, et le piquant de l'aventure, c'est que, pour soustraire décidément les ouvriers à la « rapacité de l'intermédiaire », ils se sont érigés eux-mêmes en intermédiaires sans se soucier autrement de la gratuité. La redevance, au lieu d'être préalable, n'est touchée qu'après le placement(1).

(1) Voir le *Journal des Débats* du 19 août 1893.

Ce qui justifie, aux yeux des socialistes, cette entreprise persévérante, acharnée contre la liberté du genre humain, c'est la nécessité d'arrêter le développement excessif de la production. A côté de la plaie féodale qui vient de se fermer, écrivait Dupont-White en 1846 (1), une plaie nouvelle s'est ouverte, celle de l'industrie libre. Le régime de la libre production permet à tout venant d'élever manufacture, atelier, boutique, quel que soit le nombre des industries préexistantes; de recruter partout des ouvriers, de troubler les relations acquises, de ruiner les compétiteurs par la « surabondance des produits » et l'émulation du bon marché. La marche forcée des usines, la plénitude des magasins entraîne bientôt l'impossibilité de vendre que suit celle de produire, et le travailleur, après les malaises de l'intermittence, éprouve les désastres du chômage. Des brochures intitulées *Crises pléthoriques, Anarchie de production*, ont été depuis cette époque répandues en Allemagne par les chefs de la secte; le programme d'Erfurt les résume dans une phrase laconique : « Les forces productives de la « société actuelle sont devenues trop grandes. »

Il est incontestable que, même sous le régime de la liberté, la production ne s'adapte pas invariablement, avec une précision mathématique, aux besoins des consommateurs. Il n'en peut être autrement, les plus avisés ne pouvant pas tout prévoir. Il s'agit de savoir comment on pourrait suppléer à ce défaut de prescience et si chacun des remèdes proposés n'est pas pire que le mal. Nous avons déjà montré qu'on l'aggraverait en faisant de l'État un producteur unique, et que, la libre concurrence une fois écartée, chaque erreur aurait des conséquences incalculables. Tout porte à croire qu'on ne gagnerait pas davantage à concentrer la production entre un certain nombre d'associations ouvrières : il ne faut attendre d'elles ni cette vigilance infatigable, ni cette prévoyance minutieuse que sus-

(1) *Essai sur les relations du travail avec le capital*, ch. xxii.

cite l'intérêt personnel et que l'unité de direction tient en éveil. D'ailleurs on aurait déplacé, non supprimé la concurrence et ses effets, à moins que les associations n'en tendissent entre elles pour limiter la production. Nous touchons donc à l'absurde, parce que nul n'est assez éclairé pour dire tout à coup, en connaissance de cause : Assez de fer, assez de draps, assez de vêtements, assez de logements ! Nul n'est assez sûr de lui-même et du lendemain pour décréter que le prix des choses n'est plus en rapport avec leur utilité réelle et pour en déterminer la hausse par voie d'autorité. D'ailleurs on ne s'arrête pas sur cette pente, et, comme le progrès d'une hausse factice peut sembler intolérable aux consommateurs, il faudra donc aussi, le cas échéant, décréter la baisse. Ce n'est pas impunément qu'on commence à détourner le cours naturel des choses : le plus simple et le plus sage est de laisser à la liberté le soin de corriger les maux de la liberté.

Si « la productivité du travail humain s'accroît dans des proportions gigantesques », c'est, lit-on dans le programme d'Erfurt, que « l'outil se transforme en machine ». Il y a longtemps que l'outil s'est révolté contre la machine. Personne n'ignore que les copistes ont brisé les premières presses, que les matelots ont détruit les premières chaloupes à vapeur. Proudhon décrivait en 1848, dans un style aussi violent que pittoresque, cette « sorte de choléra qui tantôt apparaît sous la forme de Gutenberg et tantôt revêt celle d'Arkwright ». Hier encore, les délégués d'une chambre syndicale parisienne demandaient au Parlement d'établir sur les machines un impôt équivalent au travail qu'elles épargnent. On ne comprend pas, en vérité, que cette erreur surannée résiste à l'étude impartiale et réfléchie des faits. L'invention de l'imprimerie a tué, sans doute, l'industrie des copistes ; mais quel immense surcroît de travail elle procure à toute une armée de travailleurs ! La transformation de la marine a dérangé quelques habitudes et froissé quelques intérêts, mais l'ancienne marine à voiles

n'employait pas plus d'hommes que n'en occupent aujourd'hui les deux navigations réunies. En 1760, quand Arkwright prit son premier brevet pour une machine à filer, les filatures anglaises comptaient 7,900 ouvriers; elles en comptent aujourd'hui 500,000. Les chemins de fer ont ruiné les diligences, mais les compagnies françaises rémunèrent 230,000 employés (1). La perturbation provisoire que les machines apportent dans le marché du travail est, en général, largement compensée par un accroissement de la consommation qui correspond à la baisse des prix, et, quoique l'application de la découverte économise immédiatement un certain travail, le nombre des ouvriers employés finit par augmenter. Il ne subsiste donc pas même un prétexte pour enfermer pendant plusieurs années au Conservatoire des arts et métiers, comme le proposa Proudhon, les nouveaux modèles. C'est ici qu'éclate la témérité, j'allais dire la folie du combat engagé contre la libre expansion des facultés humaines. Il faudrait, pour éviter un excès de production, marcher à reculons en maudissant tous ces grands inventeurs qui ont transformé la condition du genre humain. C'est une étrange entreprise que de bouleverser toute la société pour en arrêter le progrès, et je ne sache pas qu'on puisse mieux plaider la cause de la liberté.

On tente encore, pour arrêter l'excès de production, de supprimer ou de réduire le travail des femmes. Karl Marx a soutenu : 1° que la rémunération du chef baisse si les membres de la famille travaillent; 2° que le salaire des femmes déprécie celui des hommes. Les économistes contemporains ont réfuté ces deux propositions et je sortirais de mon cadre en reprenant leur démonstration. Je ne borne à constater que l'innovation consiste non à laisser travailler les femmes, mais à les empêcher de travailler. Cependant leur droit a été reconnu dans tous les temps et dans tous les lieux; il est égal à celui des hommes, et l'on ne peut pas

(1) Comp. Yves Guyot, *La tyrannie socialiste*, p. 68.

les en priver sous le faux prétexte que, si tout le monde travaille dans la famille, la rémunération familiale n'augmente pas. Le congrès de Tours a voté (novembre 1892) la proposition suivante : « La femme mariée sera bannie de « l'atelier. » Mais si le mari subit un chômage? s'il ne gagne pas, par sa faute ou sans sa faute, de quoi subvenir aux besoins du ménage? s'il ne rapporte pas sa paye intégrale au logis? Il faudra donc que la femme et les enfants imploront la charité publique! La loi française du 2 novembre 1892 fut un essai de transaction entre les partisans et les adversaires de la liberté industrielle. Nous laissons de côté, bien entendu, la partie de cette loi qui concerne le travail des enfants et des filles mineures, pensant que l'État a le droit d'intervenir pour protéger ceux qui ne peuvent pas se défendre. Mais fallait-il aussi réglementer le travail des femmes majeures? La Chambre des députés l'avait admis, malgré l'opposition de MM. Yves Guyot, F. Passy, Andrieux, Bernard Lavergne. Le Sénat fut tout d'abord, il est vrai, d'un autre avis (27 octobre 1891); mais, la Chambre ayant manifesté, par l'organe de M. Jamais (21 novembre 1891), sa volonté de ne pas céder, il se laissa convaincre par M. Tolaïn (22 mars 1892). La Chambre des députés, au contraire, céda sur la durée légale du travail, qu'elle avait fixée à dix heures et que la Chambre haute porta définitivement à onze heures. Le Sénat avait aussi décidé (28 novembre 1889) que le travail de nuit ne devait pas être interdit aux femmes; mais, désarmé par l'opposition inflexible de la Chambre, il fléchit sur le principe, en atténuant la portée de la nouvelle mesure par une série d'exceptions. Sans doute on retirait à peu près d'une main ce qu'on avait donné de l'autre; mais il suffisait pour le moment aux députés, comme l'expliqua le baron Piérard dans un rapport ultérieur (1), d'avoir fait prévaloir l'idée de la réglementation contre les économistes et les libéraux. Cette loi, qui ne satisfaisait personne, sou-

(1) Annexe à la séance du 8 mai 1893.

leva d'ailleurs, le même rapport en fait foi, de nombreuses protestations (1), et les ouvriers d'Abbeville, par exemple, s'enhardirent jusqu'à réclamer « la liberté entière du travail ». Nous ne pouvons pas leur donner tort. Quelques hommes d'État veulent faire au socialisme sa part; ils n'y parviennent pas.

Les chefs du socialisme prêchent, avons-nous dit, l'abolition des nationalités. En effet la conception d'un État collectiviste flanqué d'États fondés sur le double principe de la propriété individuelle et de la liberté civile est incompréhensible. Dépourvu des organes nécessaires pour échanger ses produits avec le reste du monde, il serait contraint de se replier sur lui-même, et, plongé rapidement dans une misère profonde, il n'aurait plus même les moyens de se défendre contre ses puissants voisins. Mais le troupeau tourne, cette fois, le dos aux pasteurs, et le socialisme scientifique est doublé d'un socialisme pratique qui le contredit avec une aveugle violence. Si le travail des femmes déprécie celui des hommes, le travail des étrangers ne déprécie-t-il pas celui des nationaux? A quoi bon les coalitions, la proscription du travail aux pièces, la réclamation collective d'un plus fort salaire, etc., si des travailleurs, plus sobres ou moins exigeants, subissent la loi du patron? De là ces conflits entre Français et Belges dans le Nord et dans le Pas-de-Calais, entre Italiens et Français dans l'Hérault et dans les Bouches-du-Rhône, cette série de mesures prises par les États-Unis d'Amérique contre l'émigration européenne (2), australienne et chinoise, cette lutte à outrance qu'ont entamée plusieurs colonies australiennes contre l'immigration par mer, ces propositions déposées en 1885 par les députés français Castelin, Lalou, Macherez, Brin-

(1) Comp. dans l'*Officiel* du 24 août 1893 le nouveau projet de loi déposé par la « commission du travail » sur le bureau de la Chambre.

(2) Comp. la récente correspondance entre le secrétaire d'État des affaires étrangères et le baron Fava, ministre d'Italie à Washington. Si les Italiens sont expulsés de divers États (notamment du Colorado), c'est uniquement parce qu'ils font baisser le prix de la main-d'œuvre.

card, Hubbard, frappant de taxes plus ou moins lourdes les résidents étrangers, cette autre proposition du même genre faite à la Chambre des communes par M. J. Lowther et qui réunit en février 1893 119 voix contre 234 (1). Voilà donc les agapes auxquelles le socialisme convie les pauvres et les affamés du monde moderne ! Cependant si la guerre peut être entreprise entre les États pour l'indépendance ou pour l'honneur, elle ne se justifie pas, entre les individus, par l'âpreté de la concurrence. Il appartient aux travailleurs de conclure un premier traité de paix générale, et cette paix-là devrait resplendir sans ombre, dès aujourd'hui, sur tout le genre humain. Nous croyons que la liberté du travail, c'est-à-dire le droit de vivre, suit les étrangers sur notre territoire, à la condition qu'ils remplissent *tous les devoirs* imposés par l'hospitalité, comme elle doit suivre les Français au delà de nos frontières.

Le socialisme marque encore de son empreinte un certain nombre de lois proposées ou déjà votées dans plusieurs pays de l'Europe. Il s'agit d'imposer par décret la prévoyance ou l'épargne. Nous n'avons ni le temps ni l'envie de raconter l'histoire, déjà longue, et d'exposer les progrès de l'assurance obligatoire chez les peuples civilisés. On commence, en général, par se convaincre que l'industrie particulière est impuissante à conjurer les effets de certains fléaux, et l'on arrive promptement à déclarer que l'État « doit prêter son concours pour organiser la solidarité « entre tous les propriétaires (2) ». On ne se dissimule pas qu'une atteinte est portée par là même à la liberté. Mais

(1) Après les troubles d'Aigues-Mortes, la *Petite République française* demanda que les patrons occupant des étrangers fussent au moins frappés d'une taxe équivalente à la différence entre les salaires payés aux Français et les salaires plus faibles payés aux ouvriers du dehors. Voir encore dans les journaux du 23 septembre 1893 le compte rendu d'une réunion d'ouvriers terrassiers tenue à Paris, rue de Flandre.

(2) Voir la proposition de loi ayant pour objet la création d'une caisse nationale d'assurances mutuelles agricoles entre les communes gérée et administrée par l'État (annexé à la séance de la Chambre des députés du 6 mai 1893).

quoi! l'obligation de payer une prime sera-t-elle plus vexatoire que l'obligation de payer l'impôt? l'impôt est-il autre chose, en réalité, qu'une prime d'assurance contre le désordre, la guerre, le vol, le meurtre, etc. (1)? Ce qui semble décisif, c'est que, si l'assurance reste facultative, on ne peut pas persuader aux intéressés de s'adresser à l'État, celui-ci n'allant pas au-devant de la clientèle comme les sociétés privées (2). Ainsi, en France, malgré les grands avantages qu'offre aux travailleurs la caisse nationale des retraites, elle n'a enregistré que 800,000 déposants sur 9 millions 600,000 ouvriers; encore le nombre des adhésions spontanées a-t-il été presque nul (3). M. Gladstone, en Angleterre, n'a guère mieux réussi dans une entreprise analogue. Donc, si l'on ne peut pas obtenir immédiatement un système de pensions « servies par l'État », comme on le proposait naguère au congrès de Belfast, il faut du moins pousser de vive force à l'assurance par l'État : *compelle intrare*.

Mais ce raisonnement ne nous subjugué pas. D'abord l'impôt diffère absolument de la prime : tout le monde est tenu de contribuer aux dépenses nécessaires que l'État fait dans l'intérêt général, et personne n'est astreint à s'assurer dans son propre intérêt. Ensuite, si plusieurs tentatives de ce genre ont échoué, c'est que l'État sort de son rôle naturel et veut faire le commerce sans être suffisamment commerçant (4). Enfin, quand le travailleur ne veut pas s'assurer, il n'a pas toujours tort : dans le commerce maritime, par exemple, certains armateurs trouvent un avantage à « s'assurer eux-mêmes », c'est-à-dire à constituer un fonds de réserve assez important pour parer aux conséquences des sinistres; de simples « employés » peuvent faire un

(1) Même proposition.

(2) Même proposition.

(3) Comp. le projet de loi du gouvernement sur les retraites ouvrières, déposé le 6 juin 1891.

(4) Comp. Léon SAY, *Le socialisme d'État*, p. 59.

calcul analogue. Après tout, s'ils se trompent, c'est leur affaire. Quand il s'agit, en 1883, d'imposer aux ouvriers mineurs des retenues obligatoires sur leurs salaires pour coopérer à l'établissement des caisses de secours, les délégués entendus par la commission d'enquête ne s'accordèrent pas : il n'est pas certain, dit l'un d'eux, qu'on accepte, au Creusot ou à Montceau-les-Mines, cette obligation (1). S'il n'est pas démontré que le régime de liberté pèse à la majorité des intéressés (et la démonstration n'est pas faite), l'État excède manifestement son droit en les contraignant. Il ne doit pas, je le répète, entamer le salaire de l'un, le pécule de l'autre, sans son consentement formel, même avec l'intention de le lui rendre sous une autre forme.

La loi française du 27 décembre 1892 n'organise qu'un arbitrage facultatif en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés. On ne peut qu'approuver notre Parlement d'avoir, en quelque sorte, convié les ouvriers et les patrons à soumettre les questions qui les divisent d'abord à des comités de conciliation, ensuite à des conseils d'arbitrage, en conférant même au juge de paix le droit d'intervenir d'office en certains cas (2). Mais les socialistes se proposaient un autre but et n'ont pas cessé d'y tendre. Il s'agissait de rendre l'arbitrage obligatoire. On s'aperçut aisément que, s'il était aisé d'employer la contrainte envers les patrons, il serait difficile, quelquefois périlleux de forcer la main aux ouvriers (3). M. Raspail proposait, à vrai dire, un expédient bizarre : on enlèverait aux récalcitrants le droit de se mettre en grève. Mais comment le leur enlever sans recourir à la force ? Grave dissonance dans la discussion d'un projet où l'on s'efforçait de substituer à la violence le raisonnement, l'entente amiable, le débat préalable et réfléchi. L'arbitrage obligatoire fut donc repoussé.

(1) Voir mes *Questions sociales et politiques*, p. 319.

(2) Nous faisons nos réserves sur l'article 13.

(3) Voir le rapport de M. Lockroy (23 janvier 1892).

Quelques hommes d'État tombent dans une double erreur. Les uns se figurent qu'ils peuvent, en jouant sur les mots, se déclarer socialistes sans adhérer aux véritables principes du socialisme. Ils s'abusent et n'abusent guère qu'eux-mêmes. Les gens que tentent les doctrines collectivistes connaissent aujourd'hui la valeur des mots : si l'on ne gagne pas leur faveur en tâchant de prouver qu'ils s'égarent, on perd leur confiance en feignant de leur laisser croire qu'ils ont raison sans leur donner raison. D'autres politiques s'imaginent qu'on peut battre les socialistes avec leurs propres armes, les enlacer et les museler en caressant deux ou trois de leurs projets, par exemple en exagérant, comme l'a fait M. de Bismarck, certaines attributions de l'État pour les tenir sous la tutelle de l'État et tourner plus sûrement contre eux, au bon moment, ses armes offensives et défensives. Autant de songes. Les chefs du socialisme contemporain sont des logiciens terribles : il n'est pas une concession qui n'en provoque une autre, et, quand un doigt est mis dans l'engrenage, tout est broyé. « Je veux vous
 « l'avouer franchement, disait Bebel au Reichstag, si quel-
 « que chose a favorisé l'agitation socialiste, c'est le fait que
 « le prince de Bismarck s'est jusqu'à un certain point
 « déclaré pour le socialisme ; seulement nous sommes en
 « ce cas le maître et il est l'écuyer. » Il faut avoir le courage de confondre l'erreur par la vérité, le socialisme par la liberté.

Enfin toute conquête, même partielle, du socialisme sur la liberté civile est un échec pour la liberté politique (1). Il en est surtout ainsi dans les pays que leurs mœurs et leurs traditions préparent incomplètement à cette liberté.

(1) Voir ci-dessus, p. 300.

CHAPITRE IV

POURQUOI LES FRANÇAIS N'ONT EU JUSQU'A CE JOUR QU'UNE
CONCEPTION INCOMPLÈTE ET UNE POSSESSION PRÉCAIRE
DE LA LIBERTÉ POLITIQUE.

- I. Comment les fautes successivement commises par la royauté, par la noblesse, par la bourgeoisie, par les classes populaires ont mal préparé la France à la pratique de la liberté politique. — II. Comment le mal fut aggravé par l'application immédiate des idées générales et des théories abstraites à partir de 1789. — III. État d'esprit révolutionnaire. — IV. Excès de centralisation et prépondérance de Paris. — V. Comment on a mêlé, même depuis 1789, la question religieuse à la question politique. — VI. Du caractère français.

Si je regrette d'être un des moindres et des plus obscurs parmi ceux qui tiennent une plume, c'est surtout pour ne pas pouvoir faire avec quelque autorité l'éloge de mon pays. Que de grandes actions ! que de services rendus au monde ! Un jour, l'Islam et la barbarie sarrasine menacent de submerger l'univers : Charles Martel les refoule et les terrasse entre Tours et Poitiers. Bientôt son petit-fils Charlemagne, roi des Francs, fera lever sur l'Occident tout entier l'aurore d'une civilisation nouvelle. Un peu plus tard, quand la France, ébauchant son unité nationale, est menacée par l'invasion germanique, le peuple se serre autour d'un des premiers Capétiens et sauve à Bouvines, par un sublime élan de patriotisme, la patrie naissante. Quelle épopée que cette guerre de Cent ans où la nation, d'abord conduite à la défaite par des rois incapables, se ressaisit elle-même sous Charles V, puis de nouveau déchirée par les

factions et placée sous le sceptre d'un prince en démente, finit par envoyer la bonne Lorraine au secours de la royauté chancelante ! Que d'ardeur dans la foi, que d'abnégation dans l'héroïsme, des croisades à l'expulsion des Anglais ! Dans les temps modernes, quelle éclosion d'idées généreuses, quel rayonnement sur toute l'humanité ! C'est, à la fin du seizième siècle, Henri IV inaugurant la politique de tolérance religieuse et prétendant unir, sous un même drapeau, tous les Français, dissidents ou catholiques, pour la défense et la grandeur du pays. C'est, au dix-septième siècle, le génie français, dans tout l'éclat de sa gloire, subjuguant l'Europe, une pléiade de grands écrivains achevant l'œuvre des grands capitaines et des hommes d'État, nos idées, nos lois mêmes portées jusqu'aux extrémités de la terre ! Au dix-huitième siècle, même sous un gouvernement faible et corrompu, notre diplomatie fait encore des prodiges ; on parle notre langue et l'on se pique d'emprunter nos idées à Pétersbourg et à Berlin ; comme nous avons jadis fondé l'indépendance des Provinces-Unies, nous prenons une part glorieuse à la fondation de l'indépendance américaine ! Serai-je démenti si j'ajoute que, même depuis un siècle, en dépit de nos propres vicissitudes, nous avons contribué plus qu'aucun autre peuple à mener l'ensemble des nations vers un idéal plus pur et plus parfait de justice et de liberté ?

Par quel coup du sort un tel peuple, si prompt à se dévouer pour autrui, si pressé de mettre son épée au service du droit, si jaloux de prendre parti pour tous les opprimés, n'a-t-il pu contracter l'habitude de la liberté politique ? A quelques lieues de nos côtes, un autre peuple a marché, depuis le douzième siècle, avec une persévérance infatigable, à la conquête de ce trésor ; il a vécu, lutté, souffert, presque sans interruption, pour cette grande cause. Aujourd'hui, l'arbre a jeté dans le sol britannique des racines profondes, et ses rameaux s'étendront sans doute encore sur de nombreuses générations. Il s'en faut que nous assistions, dans notre pays, au même spectacle : les Français

n'ont eu jusqu'à ce jour qu'une conception incomplète et une possession précaire de la liberté politique. C'est un aveu que nous ne faisons pas sans tristesse. Mais le patriotisme commande plutôt de chercher les véritables causes du mal que d'en nier l'existence ou d'en pallier la gravité.

I

Il faut l'attribuer d'abord aux fautes successivement commises, depuis plusieurs siècles, par la royauté, par la noblesse, par la bourgeoisie, par le peuple. Commençons par la royauté.

J'ai souvent entendu, dans mon enfance, c'est-à-dire dans les deux ou trois années qui précédèrent la révolution de 1848, répéter autour de moi : « Le plan de la Providence est visible et Dieu lui-même semble avoir pris par la main la France pour la conduire au port de la monarchie constitutionnelle : Louis XIII et Louis XIV ont été de grands niveleurs ; abattant les derniers remparts de la puissance féodale, effaçant jusqu'aux derniers vestiges de l'autonomie provinciale ou communale, ils ont fondé la plus homogène et la plus compacte des nations. La besogne de la démocratie se trouva pour ainsi dire toute faite, et 1789 n'eut qu'à consommer cette œuvre immense. » On aboutissait ainsi, par une pente naturelle, à la liberté dans l'unité, c'est-à-dire au régime représentatif établi par la charte. Il fallut bien, soit après le 24 février 1848, soit après le 2 décembre 1851, changer de langage et reconnaître que la liberté politique n'était pas sortie de l'oppression. Ce thème, jadis banal, est devenu d'ailleurs suranné. La monarchie capétienne, en absorbant tout, en abaissant tout, marchait à sa propre ruine, ainsi que Fénelon l'avait prédit, et ce « bel esprit chimérique » avait eu

deux fois raison contre Louis XIV, d'abord en annonçant une révolution violente, ensuite en pressentant qu'une monarchie régulière et tempérée n'en sortirait pas. Je veux bien admettre avec Tocqueville qu'une certaine liberté subsistait sous l'ancien régime; mais c'était, de son avou, une espèce de liberté irrégulière et intermittente, permettant presque autant de braver la loi que l'arbitraire et n'ayant presque jamais jusqu'à fournir à tous les citoyens les garanties les plus nécessaires : si cette sorte de liberté déréglée et malsaine, poursuit-il, préparait les Français à renverser le despotisme, elle les rendait peut-être moins propres qu'aucun autre peuple à fonder à sa place l'empire paisible et libre des lois. Il n'est pas facile de réformer ce jugement. Est-ce que le peuple pouvait prendre, à un moment donné, quelque initiative? Est-ce que le sujet français n'était pas enveloppé dans une législation et dans une administration qui le portaient à droite, à gauche, en avant, en arrière, sans qu'il pût se mouvoir par lui-même? Personne n'a dépeint et regretté plus éloquemment que M. Jules Simon cet obstacle apporté par les progrès du despotisme royal à l'apprentissage de la liberté : « Aujourd'hui », dit-il (1), « nous serions accoutumés depuis des siècles à
« conduire nos propres affaires et à ne compter que sur
« nous-mêmes, tandis que nous en sommes réduits à com-
« mencer la liberté par les semences. La Révolution n'au-
« rait pas été nécessaire... »

Bien peu de temps après la conquête normande, les barons anglais ont un programme; ils s'unissent pour défendre contre les empiétements de la couronne leurs propres franchises et, du même coup, les franchises nationales, au premier rang desquelles ils placent la maxime *N'impose qui ne veut* et le droit, pour tout citoyen mis en état d'arrestation, d'être traduit devant des tribunaux réguliers. Ils tiendront le même langage à Jean sans Terre, à Charles I^{er},

(1) *La liberté politique*, 5^e édit., p. 106.

à Jacques II, à Guillaume III. La noblesse française ne songera pas même à jouer ce rôle. Ce n'est pas qu'elle ne doive souvent tenir tête à ses rois : la lutte des grands vassaux contre la couronne remplit notre histoire. Mais les grands seigneurs songent, en général, à briser le faible lien qui les rattache à cette couronne ; ils aspirent à leur propre indépendance, c'est-à-dire au morcellement complet du territoire et de la souveraineté. Comines remarque bien que Charles VII, lorsqu'il « gagna ce point » d'imposer la taille à son plaisir sans le consentement des États, « chargea fort son âme et « celle de ses successeurs » ; mais la noblesse, qu'on exemptait de cet impôt, ne réclama point. Elle manifesta sans doute quelque velléité de participer à la direction des affaires publiques en 1484, dans l'assemblée des États généraux, pendant la minorité de Charles VIII, mais sans profiter des circonstances pour soutenir sa prétention ni pour imposer sa volonté. D'ailleurs, cette volonté n'était ni bien ferme ni bien arrêtée. Même au début du dix-septième siècle, pendant la minorité de Louis XIII, la noblesse n'aura pas de programme politique ; elle cherchera bien moins à limiter par une loi permanente l'action du pouvoir royal qu'à tirer un profit de la guerre civile en exploitant l'incapacité de la régente. Plus tard, quand Louis XV dira : « C'est à moi « seul qu'appartient le pouvoir législatif, sans dépendance « et sans partage », elle se gardera de le contredire et ne le pourrait plus. Elle a manqué son rôle politique, au grand détriment de la république et de la liberté.

Pour comble de malheur, elle s'écarte chaque jour davantage, à partir du quatorzième siècle, du tiers état. L'inégalité d'impôt creuse un abîme entre les deux classes : les roturiers seuls sont soumis à la taille, et la nation remarquera promptement que cet impôt direct atteint non les plus capables de le payer, mais les plus incapables de s'en défendre. La taille, qui finit pourtant par s'élever à 80 millions, n'est plus même, au dix-huitième siècle, le seul impôt de roture, et beaucoup d'autres taxes lui sont assimilées. En

outre, quand la taxe est commune, comme pour les aides, les gabelles, la capitation, les deux et trois vingtièmes, les quatre sous pour livre, la perception est différente, c'est-à-dire plus dure et plus humiliante pour les uns que pour les autres. Les roturiers sont, à l'exclusion des nobles, encadrés dans la milice, et cependant une ordonnance du 22 mai 1781 décide encore que tout sujet proposé pour le grade de sous-lieutenant devra faire preuve de quatre générations de noblesse paternelle. Pour racheter ces inégalités odieuses, la noblesse ne sait pas même, comme en Angleterre, se mêler à ses inférieurs et feindre de les considérer comme ses égaux; elle témoigne aux bourgeois, en particulier, le plus grand mépris et ne perd pas une occasion de les traiter avec insolence (1). La haine germe donc au cœur du tiers état. Tout contact cesse entre les classes. Elles ne peuvent plus s'entendre, ni pour la répartition des charges, ni pour un contrôle commun de l'administration publique, ni pour une résistance commune à l'arbitraire. Quand l'ancien régime s'écroulera, les ennemis de la veille se retrouveront face à face, incapables de se tendre la main, c'est-à-dire de coopérer efficacement à la fondation d'une monarchie nouvelle, tempérée par des institutions libres.

Tocqueville a montré mieux qu'aucun autre, avec une profondeur d'observation tout à fait remarquable, comment la bourgeoisie elle-même était, avant la Révolution, séparée des paysans non seulement par son genre de vie, mais par son intérêt, étant exemptée des charges publiques par un grand nombre d'offices, tirant une incroyable vanité de ses prérogatives, usurpant à son tour sur les campagnes et sur les villages, craignant par-dessus tout de se voir confondue avec le peuple et ne perdant pas une occasion de s'en isoler. Le tiers état se trouva donc lui-même divisé, dès 1789, en deux classes qui ne s'aimaient pas, ne se concertaient presque jamais, et ne purent pas unir leurs efforts

(1) Voir surtout à ce sujet TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, liv. II, ch. IX et X.

pour établir la liberté politique sur les ruines de la monarchie absolue, préparant ainsi la théorie d'une scission complète entre la « bourgeoisie » et le « peuple », que Louis Blanc développa plus tard dans son *Histoire de dix ans* et qui, trop facilement acceptée par les masses, devint l'origine de notre profonde agitation sociale. Si, même après le 10 août 1792, comme l'a naguère écrit M. Émile Ollivier (1), « l'action demeura aux classes moyennes et ne « passa pas au peuple », il faut avouer que ces classes moyennes étonnèrent le monde par le spectacle de leur incapacité politique. Soit par imbécillité, soit par peur, elles laissèrent quelques hommes « s'emparer de la France « et la martyriser au nom de la liberté (2) ». Cependant la bourgeoisie eut, au siècle suivant, l'occasion de prendre une belle revanche, puisqu'elle gouverna le pays de 1830 à 1848. Elle n'en sut pas profiter. D'abord elle crut trop aisément qu'il suffisait de maintenir une certaine prospérité matérielle pour résister au désordre, aux passions et aux idées qui enfantent le désordre, et pour assurer, dans la liberté légale, le libre développement de l'humanité. Tombant de cette première erreur dans une seconde, elle rétrécit à l'excès la base du gouvernement et ne comprit pas qu'une monarchie placée à la fois hors du droit dynastique et du droit populaire, quoique dirigée par un prince très habile et par quelques ministres de premier ordre, ne pouvait pas s'appuyer bien longtemps sur un corps de trois cent mille électeurs. Enfin, puisqu'elle avait fondé ce trône, elle devait le soutenir, alors même que les pouvoirs publics eussent encore différé pendant quelques années la réforme électorale : la garde nationale, qui ne voulait pas de la République, contribua pourtant à détrôner Louis-Philippe, sans savoir ce qu'elle faisait. Les classes moyennes avaient signé leur propre abdication ; mais elles ne le comprirent que le 25 février 1848.

(1) 1789 et 1889, p. 121.

(2) *Ibid.*

Les classes populaires n'ont guère aujourd'hui que des flatteurs, parce que le peuple est le maître. Il faut pourtant savoir leur dire qu'elles ont à plusieurs reprises, tantôt par leurs violences et tantôt par leur légèreté, compromis ou retardé l'avènement de la liberté politique. Elles se sont figuré trop aisément que celle-ci consistait à pouvoir tout faire impunément. Dès 1789, le joug même des assemblées qu'elles avaient élues leur devint insupportable. Elles ne fournirent pas seulement des soldats à l'émeute le 14 juillet 1789, mais encore le 31 mai 1793 et le 1^{er} prairial an III : la Convention même leur était devenue suspecte en quelques mois ; elles la mutilèrent pour l'asservir. Les usurpations d'en bas se substituèrent donc aux usurpations d'en haut. Il serait toutefois injuste de confondre la démocratie tout entière avec quelques agitateurs, et la grande majorité du peuple paraît bien avoir voulu défaire, le 10 décembre 1848, ce qu'avait fait à Paris, quelques mois plus tôt, une insurrection populaire. Mais il faut reconnaître aussi qu'un même sentiment guida soit en l'an VIII, soit en décembre 1848, soit en décembre 1851, le peuple réuni dans ses comices, et qu'il ne manifesta guère, à aucune de ces époques, le goût de la liberté politique. Nous ne retrouvons pas non plus la trace de ce sentiment élevé dans l'admiration passagère qu'inspira pendant quelques mois à la grande masse du corps électoral le nom du général Boulanger. La démocratie française s'est montrée capable de haïr certains maîtres, mais non le mal même de la dépendance. Elle s'est, — à quoi bon le dissimuler ? — consolée facilement, à diverses époques, d'avoir perdu la liberté. Peut-être même encore aujourd'hui n'envisage-t-elle cette liberté que comme une forme de sa propre domination. « La conquête de l'indépendance et la fondation de la république », a dit très exactement M. Guizot (1), « n'ont point été, aux États-Unis, l'œuvre et la victoire de certaines classes contre

(1) *De la démocratie en France*, p. 37.

« d'autres classes; toutes les classes y ont concouru, sous
« la conduite des plus élevées, des plus riches, des plus
« éclairées, qui, plus d'une fois, ont eu grand'peine à
« rallier les volontés. » Cela, la démocratie française ne le
sait pas, et ne tient peut-être pas beaucoup à le savoir.

II

Nous n'admettons pas les fatalités historiques et nous sommes convaincu que les Français auraient pu, par leur sagesse et leur énergie, surmonter les obstacles apportés à l'établissement de la liberté politique par la combinaison des événements antérieurs à la Révolution. Mais leur entière ignorance des affaires publiques, leur inexpérience absolue les conduisit à rebâtir la société sur un plan nouveau, sans apercevoir les dangers infinis que présentait l'application immédiate et téméraire des idées générales et des théories abstraites.

Un des plus beaux chapitres de l'ouvrage de M. Jules Simon sur *La liberté politique*, est intitulé : « La législation
« de 1789 est fondée sur la loi naturelle. » L'illustre moraliste y fait observer que le sentiment de la fraternité des peuples et de l'universalité de la révolution éclate dans tous les actes et dans toutes les paroles de nos premiers constituants : si leurs lois n'ont pas toutes été viables, les principes qu'ils ont proclamés sont restés debout, précisément parce qu'ils appartiennent à la philosophie générale. Le vrai service qu'ils ont rendu, poursuit-il, c'est d'avoir transformé en maximes populaires des propositions renfermées jusque-là dans les écoles et dans le monde des lettrés : c'est là proprement la Révolution; car la révolution qui n'est que dans les faits n'a ni la profondeur ni la durée d'une révolution opérée dans les esprits. Nous naissons,

grâce aux réformateurs de 1789, avec la conviction et l'intelligence de notre droit.

Rien n'est plus injuste, nous nous hâtons de le reconnaître, que de reprocher aux gens de lettres d'avoir, pendant presque tout le dix-huitième siècle, philosophé sur l'origine des sociétés, sur la nature essentielle des gouvernements et sur les droits primordiaux du genre humain. C'était là, dit-on aujourd'hui, de la politique littéraire. Mais d'abord il est utile que les philosophes eux-mêmes aient la parole et donnent aux hommes d'État certaines leçons. N'y a-t-il pas une loi naturelle ? N'existe-t-il pas un certain nombre de règles générales que les gouvernements ne sauraient enfreindre sans méconnaître un devoir élémentaire ? Il ne faut donc pas fermer la bouche aux écrivains qui tentent de remonter aux sources du droit naturel et proposent aux pasteurs des peuples certaines règles de conduite. On oublie trop aisément les services que les grands publicistes, philosophes ou jurisconsultes, ont rendus à l'humanité : par exemple, en établissant la légitimité, la nécessité sociale de la propriété, en préparant l'abolition de l'esclavage, en modifiant les rapports internationaux, en adoucissant les maux de la guerre. Il est vrai que ces gens de lettres n'étaient pas du tout, en France, pendant le dix-huitième siècle, mêlés aux affaires publiques, n'exerçant aucune fonction dans une société déjà remplie de fonctionnaires, et qu'ils écrivaient, par conséquent, des livres purement spéculatifs. Mais c'était, à vrai dire, leur affaire propre, et l'on aurait mauvaise grâce à s'en étonner.

Ce qu'on peut regretter, c'est que nos hommes d'État aient, à partir de 1789, si docilement et si complètement subi leur influence. Que l'ancienne noblesse, dépourvue de toute expérience parce qu'elle était exclue de toute vie publique, ait elle-même pris un certain plaisir à propager ces doctrines qui tendaient à l'abolition systématique et simultanée de toutes les anciennes lois, on le comprend encore : ce fut pour elle une mode, un jeu d'esprit, une sorte de passe-

temps. Mais la scène change aussitôt après la convocation des États généraux. Il s'agit non seulement de remplacer l'ancien ordre de choses, mais de faire une œuvre stable et sensée. Ces brillants élèves de philosophie ne surent pas, en général, leur métier de législateurs (1). L'Assemblée nationale de 1789, en revendiquant le droit de constituer, avait pris devant la France la responsabilité la plus lourde : elle pécha par excès de littérature et par manque de discernement politique.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui précède la constitution de 1791, n'est plus à la mode. M. Thiers l'avait doucement raillée (2); M. Taine l'a cruellement fustigée (3); M. Courcelle-Seneuil en a fait ressortir avec une véritable puissance de dialectique les erreurs et les contradictions (4). Malouet seul parlait à point, ce nous semble au bout d'un siècle, quand il disait le 1^{er} août 1789 : « Nous ne sommes pas venus établir des principes que nous devons connaître, mais en promulguer les résultats; travailler non à des préliminaires de lois, mais à la formation des lois. » D'accord, et cependant on arrive assez facilement à comprendre que nos grands-pères n'aient pas écouté ces objections judicieuses, étant aux prises avec tant de privilèges abusifs, tant d'institutions irrégulières ou bizarres, oubliés aujourd'hui. Presque personne ne croyait alors pouvoir s'en défaire sans réduire solennellement en articles fondamentaux les maximes de droit naturel qui les condamnaient. D'ailleurs la race anglo-saxonne, qui n'abuse point de la métaphysique, avait elle-même donné l'exemple soit au congrès de Philadelphie (juillet 1776), soit dans les

(1) Voir J. SIMON, *La liberté politique*, 5^e édit., p. 25. L'illustre homme d'État exprime un peu plus loin (p. 106) le regret que la Révolution « ait été conduite par des théoriciens, non par des hommes pratiques, ce qui nous aurait garantis des exagérations et des excès ».

(2) « Il n'y eut là qu'un mal : celui de perdre quelques séances à un lieu commun philosophique. »

(3) En la traitant de fatras métaphysique.

(4) Dans son *Étude critique de la Déclaration des droits de l'homme*.

constitutions particulières de plusieurs des États qui composent l'Union américaine.

Toutefois la nature des travaux préparatoires, plus encore que le ton de la Déclaration, témoignent d'un état d'esprit particulièrement inquiétant chez des hommes appelés à fonder un gouvernement. Nous croyons assister, pendant plusieurs semaines, à une sorte de joute académique : quand le sol tremble, quand la maison brûle, il semble, en vérité, que la rédaction de ce morceau philosophique tienne la première place dans les préoccupations de la grande Assemblée. La Fayette y tient par-dessus tout et va jusqu'à proposer d'offrir d'abord au peuple français ce faisceau de maximes abstraites en reléguant au second plan la constitution proprement dite (11 juillet 1789) (1). C'est là, du moins, pour Target (1^{er} août), « la moitié » de la tâche que la nation confie à ses députés. « Non sans doute, s'écrie-t-il, les « vérités que nous avons à publier ne sont pas assez connues. *L'ont-elles été des peuples de l'Asie? l'ont-elles été « des tyrans qui ont fait gémir le monde sous le poids de « leur orgueil et sous l'oppression? »* Pour comprendre à quel point la Constituante est éprise d'idées générales et de principes abstraits, il faut lire, entre autres projets, soit l'*Analyse des idées principales sur la reconnaissance des droits de l'homme en société et sur les bases de la constitution* (2), par THOURET, soit l'*Exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen* par l'abbé SIEYÈS (3), dont les quatorze premiers chapitres sont intitulés comme il suit : *Besoins et moyens de l'homme. Comment il les exerce sur la nature. Comment il peut les exercer sur ses semblables. Deux sortes de relations entre les hommes. Relations illégitimes. Égalité de droits : inégalité de moyens. Relations légitimes. L'état social, suite du*

(1) Lally-Tollendal lui répond et fait ressortir « le danger qu'il y aurait à « concevoir l'idée d'une pareille déclaration isolée du reste de la constitution ».

(2) Annexe à la séance du 1^{er} août 1789.

(3) Luc au comité de constitution les 20 et 21 juillet 1789.

droit naturel. Objet de l'union sociale. L'état social augmente et favorise la liberté. Étendue de la liberté : ses limites. Rapports des engagements avec la liberté. Garantie de la liberté. Autres avantages de l'état social. On n'avait jamais travaillé de la sorte dans une autre assemblée politique.

Platon lui-même, mis en demeure de gouverner sa république, eût été forcé de redresser ses utopies. Il était bon de connaître les doctrines des philosophes, naturel de s'en pénétrer; mais il fallait, même en partant de prémisses exactes, se garder de la géométrie politique. Nous admettons que la Constituante ait parlé, dans cet ambitieux préambule, pour l'humanité tout entière, les Français étant d'ailleurs compris dans l'humanité, mais à la condition de borner au préambule son œuvre scolastique et de légiférer désormais pour la France qu'elle représentait, non pour le genre humain qu'elle ne représentait pas. C'est ce qu'elle ne sut pas faire. « Il est important », avait dit le comte Mathieu de Montmorency (1^{er} août 1789), « de déclarer les « droits de l'homme avant la constitution, parce que la « constitution n'est que la suite, n'est que la fin de cette « déclaration. » Barnave tint le même langage. Parmi les différents projets soumis à l'Assemblée, il n'en est pas un qui ne rattache par un lien direct la constitution proprement dite à l'exposé dogmatique. Examine-t-on, par exemple, si la représentation nationale devra se diviser en deux Chambres? Thouret énoncera que, la volonté nationale étant une et indivisible, il est inconséquent de diviser le corps législatif en deux sections pour en faire sortir une seule volonté. Joseph de Maistre, dont nous n'épousons ni les doctrines ni les rancunes, a par hasard émis, jetant un dédaigneux coup d'œil sur la constitution de l'an III, la proposition la plus sensée : « Qu'est-ce qu'une constitution? « N'est-ce pas la solution du problème suivant : étant données la population, les mœurs, la religion, la situation « géographique, les relations politiques, les richesses, les « bonnes et les mauvaises qualités d'une certaine nation,

« trouver les lois qui lui conviennent (1)? » C'est précisément ce que ne cherchèrent à aucun moment les constituants de 1791. Ils aboutirent donc à ce chef-d'œuvre d'impéritie politique qui rayait d'un trait de plume toute l'histoire de France, déduisait de la souveraineté nationale la notion, la permanence, l'indissolubilité de la Chambre unique, la subordination complète de la couronne, la délégation du pouvoir judiciaire à des juges élus à temps par le peuple. Robespierre jettera bientôt ce cri de triomphe : « Il n'y a rien de commun entre ce qui est et ce qui fut. » Le plus pressé, c'est de rompre la chaîne des temps et de bâtir sur le sable un édifice aussi fragile que chimérique. A tenter une pareille aventure, on risquait de se casser les reins et de retarder pour longtemps l'avènement de la liberté politique. C'est à quoi l'on réussit.

Quelques mois s'écoulent et le *Contrat social* est devenu le catéchisme de nos assemblées. Il s'empare des esprits, s'infiltré dans les lois fondamentales et domine le gouvernement révolutionnaire. D'impartiaux publicistes, au premier rang desquels il faut placer Lanfrey (2), Quinet (3), Beudant (4), Courcelle-Seneuil (5), ont, à divers points de vue, signalé cette néfaste influence. Le propre du *Contrat social*, c'est d'enseigner « l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté », c'est-à-dire d'anéantir l'homme entier dans le pouvoir qui, « dirigé par « la volonté générale, porte le nom de souveraineté ». Rousseau disait : « Il y a une profession de foi purement « civile dont il appartient au souverain de fixer les articles, « non pas précisément comme dogmes de religion, mais « comme sentiments de sociabilité, sans lesquels il est « impossible d'être bon citoyen ni sujet fidèle... : que si

(1) Comp. J. SIMON, *ibid.*, p. 25.

(2) *Essai sur la Révolution française*, 1858.

(3) *La Révolution*, 1865.

(4) *Le droit individuel et l'État*, 1891.

(5) *Recueil des séances et travaux de l'Académie des sciences morales*, t. CXXXIV, p. 393.

« quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces dogmes, « se conduit comme ne les croyant pas, qu'il soit puni de « mort; il a commis le plus grand des crimes... » La Convention ne dévie pas de cette ligne droite : elle a son Évangile, qu'elle impose; elle déporte donc les évêques, même constitutionnels, qui s'opposent au mariage des prêtres; elle abolit le catholicisme, elle inaugure le culte de la Raison, puis la religion de l'Être suprême, à coups de hache. Rousseau disait : « L'État, à l'égard de ses membres, est maître « de tous leurs biens par le contrat social qui, dans l'État, « sert de base à tous les droits. » La Convention n'est pas, sur ce point, moins obéissante : un homme d'État contemporain, qui juge avec bienveillance, mais sans parti pris, la Révolution française, écrivait naguère, pièces en main, que la propriété n'exista plus que nominalelement en 1793 et en 1794 (1). Rousseau poursuivait : « Si la volonté générale « dit à un individu : *Il est expédient que tu meures*, il doit « mourir, puisque ce n'est qu'à cette condition qu'il a vécu « en sûreté jusqu'alors et que sa vie n'est plus seulement un « bienfait de la nature, mais un don conditionnel de l'État. » La Convention, on le sait, appliqua sans merci ce paradoxe exécrable, et reprit le « don conditionnel » avec une facilité sans bornes : on ne parlait, pendant la Terreur, que d'immoler par raison d'État, au besoin par vertu, des milliers d'êtres humains au salut public ; il suffisait que le sacrifice fût commandé par cette volonté générale « toujours constante, inaltérable et pure, malgré les controverses des « hommes (2) » .

La Terreur passa : le *Contrat social* lui-même tomba dans un oubli presque complet, mais la confusion qu'il avait mise dans les idées et dans la politique n'a pas été dissipée. Hommes d'État en perspective, aspirants aux fonctions législatives, candidats en quête de suffrages, osez dire publiquement que la volonté générale peut errer, que la vérité

(1) Émile OLLIVIER, 1789 et 1889, p. 158. Il faut lire toute la page.

(2) *Le contrat social*, liv. IV, ch. iv.

n'est pas nécessairement « la conformité des volontés particulières à cette volonté générale », que la souveraineté du peuple elle-même n'est pas sans limite, et, quand la lyre d'Orphée serait entre vos mains, vous attendriez bien difficilement vos électeurs. Une secte énergique et tenace se propose d'appliquer les doctrines du livre qu'elle ne connaît plus, absorbant l'individu dans l'État, qu'elle transforme en agent unique de nos destinées, tendant à monopoliser l'enseignement comme à réglementer le travail, prompt à proscrire ce qui lui résiste, ayant un droit pour elle et un droit pour les autres, aspirant par-dessus tout à l'établissement d'une Chambre unique et toute-puissante, afin d'assurer l'absolue souveraineté des majorités par la suppression de tout contrepoids. C'est contre ces héritiers de la Convention, disciples inconscients de Rousseau, qu'ont à lutter depuis un siècle, dans toutes les phases de notre histoire, avec des alternatives de succès et de revers, les amis de la liberté.

III

On a dit que la révolution de 1789 ne ressemblait pas à la plupart des révolutions politiques et qu'elle avait procédé comme une révolution religieuse. Rien n'est plus vrai. D'abord, en s'adressant aux citoyens du genre humain plutôt qu'aux Français, en imposant des maximes qu'on aurait pu « promulguer à Athènes, à Philadelphie, quatre siècles plus tôt ou quatre siècles plus tard (1) », elle empruntait aux religions leur tendance à l'absolu, leur caractère d'universalité. Décrétant l'immuable vérité, prêchant le droit éternel, elle eut aussitôt ses autels et ses prédicateurs. Le

(1) Jules SIMON, *La liberté politique*, p. 23.

culte se perpétua. On s'étonne quelquefois de ce que tant de gens embrassent la Révolution française « en bloc » et s'obstinent à n'en pas éliminer les éléments impurs. C'est qu'il n'y a pas, pour ces dévots, d'éléments impurs dans l'objet du culte. Ils ne discernent ni ne discutent; ils adorent et croient : le raisonnement est remplacé par la foi. Ce fut une disposition d'esprit fâcheuse pour l'établissement de la liberté politique au dix-neuvième siècle. La Révolution française a fait de grandes choses et commis de grandes fautes. Il fallait garder dans l'appréciation d'événements purement politiques le sens politique, c'est-à-dire le sang-froid, le discernement, la mesure. L'homme libre n'a pas de bandeau sur les yeux.

Or, dans ce pays épris de logique, on ne part pas de certaines prémisses sans aboutir à la conclusion. Comment admirer aussi passionnément les procédés révolutionnaires de la grande époque sans les imiter? On les imite.

J'ai souvent relu les sept articles qui terminent la constitution de 1791, et je ne crois pas qu'aucune autre lecture soit plus instructive. Que de précautions pour garantir l'œuvre nouvelle contre les assauts des factions! La revision n'était possible que si trois législatures consécutives émettaient un vœu uniforme pour le changement de quelque article constitutionnel : encore un vœu de ce genre ne pouvait-il être exprimé par les deux législatures qui suivraient immédiatement notre première Assemblée. Des trois législatures qui pourraient, par la suite, proposer quelques changements, les deux premières ne devaient s'occuper de cet objet que dans les deux derniers mois de leur session, et la troisième à la fin de la première session annuelle ou au commencement de la seconde. La quatrième législature, augmentée de deux cent quarante-neuf membres élus en chaque département, devait former l'assemblée de revision, à laquelle ne pourraient être élus les membres de la troisième législature qui aurait demandé le changement. Enfin les membres de l'Assemblée de revision, après avoir pro-

noncé tous ensemble le serment de « vivre libres ou mourir », devaient prêter individuellement celui de « se borner à « statuer sur les objets qui leur auraient été soumis par le « vœu uniforme des trois législatures précédentes; de maintenir au surplus de tout leur pouvoir la constitution du « royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante « aux années 1789, 1790, 1791, et d'être en tout fidèles à « la nation, à la loi et au roi ». Peine perdue! Qui donc se souciera de notre première constitution huit jours après qu'elle aura été promulguée? En Angleterre, le bill des droits de février 1689 une fois incorporé à la déclaration qui appelait au trône Guillaume et Marie, l'ère des révolutions fut close et la nation reprit le paisible cours de ses destinées. En France, dès le 10 août 1792, la main de Danton broie le trône, et la première constitution du peuple français est mise en pièces; l'Assemblée législative, au mépris de cette constitution (titre VII, art. 1^{er} à 8), « invite » ce peuple à former une Convention. Mais la faction victorieuse a désormais le sentiment de sa force et connaît le moyen de faire plier les pouvoirs publics, n'importe lequel, sous sa volonté. Le 31 mai et le 2 juin 1793, elle traite la représentation nationale comme elle avait fait le roi; c'est contre la Convention elle-même qu'elle aiguise ses poignards et dirige l'émeute. Le nouveau coup est décisif et tout l'avenir se découvre : « Cette flagrante illégalité allait fonder « l'illégalité éternelle (1). » Le Directoire, quand les élections ne seront pas conformes à sa politique, exécutera des coups de force alternatifs contre les royalistes et contre les jacobins. La première série sera complétée par le coup d'État du 18 brumaire. La seconde a son origine historique dans les ordonnances de juillet 1830, auxquelles le peuple de Paris répond par l'expulsion violente de la branche aînée des Bourbons : à ce coup de force succèdent ceux du 24 février 1848, du 2 décembre 1851, du 4 septembre 1870, sans

(1) Cette phrase est, on le sait, de Michelet lui-même (t. VI, p. 69).

parler de la coupable insurrection qui plaça pendant quelques semaines Paris sous le joug de la Commune. Tel est le résumé de notre histoire contemporaine, et ce spectacle est peut-être unique dans l'histoire du monde.

Comment la liberté politique se serait-elle acclimatée jusqu'à présent dans un pays qui fut le théâtre de tant d'assauts dirigés contre une succession de lois fondamentales et de tant de changements opérés par la violence?

Ainsi s'introduisit, au contraire, dans nos mœurs l'habitude de glorifier le succès. Telle fut, en effet, la perversité de nos jugements. Je ne prétends point que ce peuple ait théoriquement érigé le succès en un symbole de justice ni qu'il l'ait systématiquement envisagé comme l'absolution de l'injustice; mais, perdant la notion du droit, il a subi facilement l'ascendant de la force. En fait, la multiplicité des coups de force a fini par obscurcir sa vue et par troubler sa conscience. Ce qui le prouve, c'est que, même aujourd'hui, les meilleurs, les plus clairvoyants, les plus loyaux de nos publicistes approuvent ou blâment ces violations du droit, selon que leurs amis ou leurs ennemis en ont profité. Combien d'entre eux, par exemple, absolvent l'insurrection du 10 août 1792, parce qu'elle a porté le coup mortel à la monarchie des Bourbons, ou justifient les coups d'État du 18 brumaire et du 2 décembre, parce qu'ils ont terrassé provisoirement la République! Les uns et les autres apportent, à l'appui de leur thèse, un argument formidable en invoquant la complicité même de la nation, manifestée par ses votes. Ils peuvent, en effet, le plus souvent du moins, l'invoquer, et leur argumentation serait sans réplique, si l'expression mobile de la volonté populaire était l'unique mesure du droit. Mais qui ne voit que plus ils se targuent à juste titre de cette complicité, plus la cause de la liberté politique est compromise? La liberté ne peut pas flotter au gré de la force.

Et puis ces coups d'État triomphants, ces révolutions victorieuses n'obtiennent pas seulement des absolutions et des

panégyriques; ils éveillent des espérances et suscitent des revanches... *possunt quia posse videntur*. Un des plus solides fondements de la liberté politique en Angleterre, c'est que personne n'y croit pouvoir escamoter en un tour de main, par ruse ou par violence, les lois, la reine et les Chambres : aussi le coup de force, qui réussit continuellement en deçà de la Manche, ne serait-il, au delà du détroit, tenté que par un visionnaire. Mais voici, par exemple, que le Directoire, impuissant à modifier par la persuasion, depuis l'an III, l'état des esprits, parvient à changer brusquement, par le coup de fructidor an V, la direction de l'opinion publique : Floréal succédera donc Fructidor. Quelle leçon pour Bonaparte ! Quel encouragement aux grenadiers qui vont jeter les Cinq-Cents par les fenêtres ! Il y aura désormais, dans ce pays, des partis politiques épiant dans l'ombre tantôt un revers de nos armées, tantôt une faute de nos gouvernants, et saisissant l'occasion favorable pour empoigner le pouvoir. Nous jugeons inutile de citer des faits et des dates qui sont gravés dans toutes les mémoires.

Mais c'est ainsi que nous avons si longtemps tourné le dos à la liberté politique. D'abord, au lendemain de chaque révolution violente, la nation se divise en deux camps : vainqueurs et vaincus. Seul, Bonaparte fut assez fort pour se placer, dès Brumaire, au-dessus des uns et des autres, assez grand pour ouvrir son gouvernement aux proscrits comme aux proscriptionnaires; mais c'était un homme extraordinaire, qui subjuguait tous les esprits et pliait le monde à ses grands desseins. Les autres furent obligés, après s'être saisis du pouvoir, de compter avec leurs amis, par conséquent de procéder au partage des dépouilles et de contenir leurs adversaires, par conséquent de les mettre hors d'état de relever la tête : nouvel et presque insurmontable obstacle à l'établissement de la liberté politique. La liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté même des élections, tout peut devenir un instrument de revanche, et par conséquent tout devient suspect : le

premier souci du général qui couche sur le champ de bataille est de ne pas perdre le fruit de sa victoire. Le moment est mal choisi pour développer l'autonomie de l'être humain, pour assurer l'inviolabilité de la personne humaine, pour organiser le gouvernement de manière à placer les droits essentiels des citoyens à l'abri de toute atteinte. Des deux côtés c'est à la domination, seulement à la domination, qu'on aspire.

Peut-être ne suffit-il pas, pour fonder la liberté politique, de réfléchir aux avantages qu'elle procure et de comprendre qu'elle est la meilleure garantie des libertés civiles. Il faut, en outre, aimer cette liberté pour elle-même, et l'aimer jusqu'au sacrifice. Quand les colons anglais voulurent fonder une république dans l'Amérique du Nord, ils trouvèrent non seulement dans leurs traditions, mais dans leurs instincts, dans les replis mêmes de leur cœur, tous les éléments d'un gouvernement libre. Or ces deux sentiments : le besoin de la domination et le goût de la liberté, sont difficilement conciliables. Si le premier l'emporte, le pouvoir est un instrument de combat; si le second prévaut, le pouvoir n'est plus que l'organe des lois faites dans l'intérêt général, le rempart de tous les citoyens contre la violence et l'arbitraire. Tant que l'état d'esprit révolutionnaire subsiste, chacun n'accepte la liberté que pour lui-même et ses amis; le goût de la véritable liberté ne peut donc pas naître.

IV

« Paris, tête trop grosse pour le corps », disait déjà, dès le seizième siècle, le dernier des Valois. Cependant Paris ne décidait pas alors de nos destinées : quand la capitale se révolta contre Henri III et contre Henri IV, elle n'entraîna pas toute la nation; un peu plus tard, quand elle se soumit,

la Ligue ne fut pas, du même coup, abattue dans tout le pays. A l'époque de la Fronde, une insurrection parisienne n'était encore qu'une redoutable insurrection locale, et le roi de France pouvait tenir tête à sa grand'ville. Louis XIV, éclairé par les souvenirs de son orageuse minorité, comprit que le progrès continu de cette prépondérance mettrait bientôt l'État en péril. Non seulement il tenta d'arrêter cette croissance, en empêchant, par une suite d'édits, la construction de maisons nouvelles, mais il transporta sa propre résidence, et par conséquent le siège du gouvernement, à Versailles. Ce fut peine perdue. On éluda les édits; Paris s'agrandit et sa population continua d'augmenter. La vie intellectuelle s'y concentra peu à peu, la vie industrielle y prit un développement extraordinaire : nos rois résidaient encore à Versailles, et Paris était redevenu la vraie, la seule capitale politique. Dès 1750, les habitants des provinces pouvaient déjà passer aux yeux du marquis de Mirabeau, qui s'en plaignait, pour des « regnicoles de « second ordre ». Paris attirait à lui l'activité nationale ; il donnait la lumière, imprimait le mouvement, absorbait et remplaçait tout. Le 14 juillet 1789, il manifestera sa puissance et conduira désormais les événements.

Ce n'est pas que la Révolution n'opérât en province. On ne l'avait contemplée pendant longtemps, à vrai dire, que sur la scène principale. M. Taine l'a suivie dans tous les coins de la France et nous a montré par le menu, dans une merveilleuse galerie de tableaux, comment elle enveloppa tout le territoire. Il est bien certain que des désordres éclatèrent en même temps, sans concert préalable, sur tous les points, qu'il y eut une période d'anarchie générale, et que le pays, au moment où l'ancien régime s'écroulait sans être remplacé, se désorganisa de lui-même. Mais, dans toutes les grandes circonstances, Paris donna le branle : c'est lui qui va chercher la famille royale à Versailles ; lui qui sonne la charge contre la constitution de 1791 ; lui qui renverse la monarchie ; lui qui commande la mort du roi ;

lui qui mutile la Convention ; lui qui décrète la Terreur. Les départements sortent, il est vrai, de leur torpeur, et l'on se révolte à Lyon, en Vendée, en Bretagne, en Normandie, en Provence. Mais les temps de la Ligue sont passés et le pouvoir central est déjà, depuis plus d'un siècle, le seul ressort, l'agent unique de la vie publique. La Convention ou plutôt la commune de Paris, qui tient cette assemblée sous son talon, quoique assaillie par devant et par derrière, saura faire face à tout. D'ailleurs les insurrections marchent sous des drapeaux différents, et celles qu'unit par hasard une communauté de vues sont incapables de s'entendre. Le pouvoir central l'emportera donc ; les départements rebelles seront vaincus et broyés. Paris n'oubliera jamais sa victoire.

Napoléon n'admettra pas la grande ville au partage de la puissance souveraine ; il ne lui laissera pas même la parole et ne lui permettra pas, ainsi que l'ont fait Louis XV et Louis XVI, de former une opinion publique. Mais il reprendra, de sa main vigoureuse, l'œuvre de centralisation administrative et politique déjà menée si loin par l'ancien régime. Son pouvoir, centralisé dans la capitale, sera l'unique régulateur des idées, l'unique dispensateur des droits. Les derniers vestiges de la vie provinciale vont donc s'effacer : les départements se demanderont plus que jamais, avant d'avoir un avis sur leurs propres affaires, ce qu'on pense à Paris. Quinze années de gouvernement militaire auront, à ce point de vue, consommé l'œuvre de la Révolution. Cependant on ne put comprendre à quel point une seule ville était devenue l'arbitre de notre sort qu'après la révolution de février 1848.

La province ne s'y attendait pas, et l'on peut affirmer que les dix-neuf vingtièmes de la France ne la désiraient pas. On croyait généralement, bien à tort, le gouvernement de Louis-Philippe inébranlable : si, d'aventure, on l'avait jugé moins solide, chacun se serait tenu sur ses gardes et la campagne des banquets réformistes n'aurait peut-être pas

eu cette issue tragique. Le pays fut donc surpris et mécontent. Il souhaitait un remaniement de la législation électorale; mais, encore hanté par la sanglante image de la première République, il ne se souciait pas de recommencer l'épreuve. Cependant il se laissa faire et subit la loi d'une infime minorité. La résistance légale ne fut tentée sur aucun point du territoire. Les préfets, les généraux n'auraient pas cru pouvoir l'organiser sans un ordre transmis par le pouvoir central, et le pouvoir central régulier s'était évanoui. Il avait donc suffi qu'un petit nombre d'hommes dispersât la Chambre des députés, occupât l'Hôtel de ville de Paris, envahît les ministères, pour que la constitution du pays fût changée de fond en comble. On ne comprenait pas même qu'il fût possible de désobéir aux nouveaux ministres, qui s'étaient pourtant nommés eux-mêmes, mais qui couchaient dans les draps de leurs prédécesseurs, prenaient la plume laissée dans leur écritoire et donnaient, du même cabinet, l'impulsion à tous les services publics. Au bout de vingt-quatre heures, le factieux eût été le fonctionnaire indocile qui, recevant leurs injonctions, eût protesté contre l'origine du pouvoir insurrectionnel et contre la violation des lois. Jamais, à aucune autre époque, la suprématie de Paris sur la France n'avait été proclamée plus hautement ni plus humblement acceptée. *Arcanum imperii evulgatum.*

Louis Napoléon « comprit à merveille ». Il voulut être l'élu de la cité qui défaisait et faisait les rois. Nommé dans plusieurs départements, il opta pour Paris, « lieu de sa naissance ». La cérémonie du sacre devenait inutile, et l'empire était fait.

Cependant, en mars 1871, Paris échoua pour la première fois dans une tentative de révolution. Non seulement son exemple ne fut pas suivi, si ce n'est à Narbonne et à Marseille, mais la représentation nationale tint tête à l'émeute, opposa la force à la force, et l'emporta. L'audace était trop forte, à vrai dire; il s'agissait de balayer une Assemblée souveraine nommée, depuis quelques semaines, par le suffrage

universel et qui pouvait seule traiter avec les Prussiens campés sur notre territoire. Les pouvoirs réguliers, quoique installés à Versailles, trouvèrent donc des généraux et des soldats. La Commune fut vaincue par la nation. Mais ce fut une page unique et singulière dans les annales du dix-neuvième siècle. Puisse la patrie n'être pas soumise, une fois de plus, à cette épreuve !

La liberté politique n'est qu'un bien précaire dans un pays ainsi centralisé, dont les destinées sont à la merci d'une seule ville qui peut être conduite elle-même par une minorité turbulente. Il n'en est pas de même, ainsi qu'on l'a remarqué cent fois, soit en Angleterre, soit aux États-Unis. Londres n'est que la plus grande ville du Royaume-Uni. Dans la république américaine, il n'est pas un État particulier dont la capitale, si peuplée qu'on la suppose, puisse diriger seule les affaires.

En France, l'excès de la centralisation a longtemps énervé presque partout, hors de Paris, l'esprit d'initiative et par conséquent le goût de la liberté. « Le patriotisme communal », a dit M. Jules Simon (1), « est la condition de la liberté » comme il en est l'école : il grandit les forces de résistance « par l'association corporative et par la formation du caractère ; il fait des citoyens... » Mais si tout aboutit à la capitale et si tout, ou peu s'en faut, s'y résout, si l'on y attire en outre, comme s'en plaignait déjà le marquis de Mirabeau, tout ce qui a quelque talent, les yeux de tous resteront fixés sur le foyer véritable de l'activité nationale ; on ne se mêlera que d'une façon distraite aux affaires locales, on n'apprendra pas à les connaître. Il a donc été difficile, au moins pendant longtemps, que le peuple français, en intervenant dans les affaires de la commune ou du département, apprit les conditions d'une bonne gestion et d'une sage liberté. Cependant les pouvoirs publics ont voté depuis 1871 plusieurs lois libérales, étendu les attributions des conseils

(1) *La liberté politique*, p. 296.

généraux et des conseils municipaux, rendu l'élection des maires aux communes, etc. Mais on a changé les lois plutôt que les mœurs : la France a quelque peine à modifier ses habitudes et ne se décentralise que très lentement : il lui faudra sans doute un certain temps pour puiser dans la pratique des libertés locales le goût et l'instinct de la liberté politique.

L'ancien régime possédait, le nouveau régime possède une énorme quantité de fonctions et de fonctionnaires. C'est une maladie très ancienne et peut-être incurable que ce goût immodéré des Français pour les fonctions publiques (1). Le roi, quand son trésor était vide, en vendait par centaines, par milliers, et trouvait toujours des acheteurs. De nos jours, on les donne au lieu de les vendre, et l'ardeur des postulants s'est d'autant moins refroidie que le nombre des places n'a pas cessé de croître. Le budget en fait foi, depuis quarante ans. Les traitements de nos fonctionnaires s'élevaient, en 1869, avant le démembrement, à 280 millions; ils atteignaient 300 millions en 1876; ils montent à 436,456,140 francs pour l'année 1894. Cette multiplication n'est pas, comme on le répète, un fruit particulier de la démocratie, mais bien plutôt la conséquence naturelle et l'abus le plus indestructible de la centralisation, parce que le pouvoir central éprouve le besoin de pénétrer dans le détail de toutes les affaires et croit, souvent à tort, multiplier les moyens de contrôle en multipliant à l'infini ses agents. Un double trait distingue nos voisins d'outre-Manche : tendance à l'indépendance personnelle assurée par l'exercice d'un métier lucratif, tendance à l'expansion la plus large par la recherche permanente des meilleures

(1) C'est ce que fit ressortir sans difficulté M. Dupont-White dans son livre sur *l'Individu et l'État* (ch. III), pour montrer qu'il ne fallait presque rien attendre, en France, de l'action libre et spontanée des individus. Il crut pouvoir écrire à ce propos : « Certaines nations ne veulent pas être tyrannisées : il suffit à d'autres apparemment que chacun ait une chance égale « d'exercer la tyrannie. Ailleurs on demanda l'*habeas corpus*, le vote annuel « de l'impôt; en France, on demanda le droit aux places. »

occasions de profit. C'est en acquérant, de génération en génération, en développant depuis plusieurs siècles ces qualités propres que la race anglo-saxonne devient peu à peu la maîtresse du monde et reste maîtresse d'elle-même. Notre pays n'a pas ainsi procédé. Selon la remarque de M. Jules Simon (1), deux ou trois millions de citoyens y perdent plus de temps, y dépensent plus d'activité pour demander et pour obtenir des places qu'il ne leur en faudrait pour fonder de grandes entreprises. Que de gens déshabitués de l'initiative et de la responsabilité ! D'abord ils dépendent de leurs chefs, qui dépendent eux-mêmes des ministres, et s'appliquent par-dessus tout à bien interpréter, à fidèlement exécuter les instructions qu'ils reçoivent. Ensuite l'armée des fonctionnaires est plus ou moins imprégnée de l'esprit qui caractérise l'administration dans tous les pays fortement centralisés : elle se défie des corps indépendants qui se forment sans elle ou se passent d'elle. Enfin et par-dessus tout, chacun de ces employés grossit le troupeau des solliciteurs parce qu'il a lui-même son chemin à faire. Tout autre est l'apprentissage de la liberté.

Mais le grand écueil est dans l'incertitude où la prépondérance de Paris, la mobilité de ses résolutions, la témérité de ses entraînements tiennent le pays tout entier. Quoique ce peuple ait le don d'oublier, le dernier symptôme n'est pas sorti de sa mémoire. Quand le général Boulanger fut élu, par 250,000 voix, député de la Seine, tout chancela pendant quarante-huit heures, et la forme actuelle du gouvernement fut peut-être en péril. Il faut croire à la liberté pour la pratiquer et pour la défendre. Lucain met dans la bouche d'un de ses héros ces vers admirables :

... *Non ante revellar*

*Exanimem quam te complectar, Roma, tuumque
Nomen, libertas, et inanem prosequar umbram.*

Mais un peuple entier ne se met pas au service d'une

(1) Voir tout le quatrième chapitre de *La liberté politique*.

ombre. A quoi bon tant d'efforts pour assurer le règne de la justice et le respect du droit, si la fraction la plus remuante de la population parisienne peut, en un clin d'œil, se placer au-dessus des lois et nous jeter aux pieds d'un comité de salut public ou d'un dictateur?

On sait que l'Assemblée nationale voulut organiser, en 1872, une résistance légale soit contre les coups d'État, soit contre les insurrections, accomplis dans la capitale. Aux termes de la loi Tréveneuc (15 février 1872), si les Chambres viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux doivent s'assembler immédiatement, de plein droit, sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département (1), et pourvoir d'urgence au maintien de l'ordre. Une assemblée, composée de deux délégués élus par chaque conseil général, en comité secret, doit se réunir dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement régulier et les députés qui auront pu se soustraire à la violence : elle est chargée « de prendre les mesures urgentes » que nécessite le maintien de l'ordre, et spécialement celles « qui ont pour objet de rendre » aux Chambres législatives « la plénitude de leur indépendance et l'exercice de leurs droits ». Il n'est pas mauvais de rappeler aux Français que cette loi n'est pas abrogée, car un très petit nombre d'entre eux en soupçonnent l'existence. Au cas où quelque insurrection prévaudrait à Paris, les conseils généraux oseraient-ils prendre cette initiative (2)? S'ils la prenaient, le pays se rangerait-il sous leur drapeau? La tentative ne serait-elle pas écrasée sous les ordres transmis, sur chaque point du territoire, par le gouvernement central insurrectionnel? Comment ne pas se poser ces questions, et qui de nous

(1) On partait ailleurs si le lien habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations.

(2) L'assemblée des délégués, il importe de le remarquer, n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements au moins s'y trouve représentée (loi du 15 février 1872, art. 3, § 2).

oserait, dès à présent, les résoudre ? Il était sage d'organiser, par de nouveaux textes, cette résistance légale ; mais il faudrait changer les mœurs en même temps que les lois. Si l'on arrive à persuader à la nation que les destinées de la France dépendent de la France elle-même, on l'aura mise à même d'aspirer à la liberté politique et de la posséder.

V

Nous avons compliqué le problème en mêlant obstinément, même depuis 1789, la question religieuse à la question politique.

Il est vrai que nul ne séparait, sous l'ancien régime, la religion de la politique. Il suffit, pour s'en convaincre, de relire l'édit de Nantes et de se rappeler les innombrables difficultés que suscita son exécution. Henri IV assurait aux réformés, par cette charte, une entière liberté de conscience et l'admission à toutes les charges, c'est-à-dire la plus grande somme possible d'égalité politique ; mais il fallait, pour désarmer le parti, conserver ou créer en sa faveur des juridictions exceptionnelles, lui laisser deux cents villes ou places de sûreté dont les fortifications allaient être entretenues, les garnisons soldées par le roi et dont les gouverneurs ne pourraient être nommés sans l'agrément « des églises ». Encore les huguenots vont-ils jusqu'à la fin du règne tenir le Béarnais sous leur ombrageuse surveillance et se réunir en assemblées générales « politiques » nonobstant l'édit, quoique Henri IV leur reproche de « former un corps dans son Etat ». Ils ne s'élèvent pas plus que les catholiques à la conception de la liberté proprement dite et redeviennent, sous Louis XIII, une faction militante. Plus tard, quand Louis XIV révoque ce qui subsiste encore de l'édit signé par son aïeul, il fait acte d'omnipotence politique tout

autant que d'intolérance religieuse : il n'admet pas que ses sujets pensent, sur certaines matières, autrement que lui-même : les cinquante mille familles qu'il va forcer d'émigrer lui semblaient, en ne partageant point sa foi, toute sa foi, méconnaître son autorité. D'ailleurs, il en est ainsi dans toute l'Europe. Il s'en faut que le mouvement réformiste, au seizième siècle, soit indistinctement religieux ou philosophique et, pour ne citer qu'un exemple, lorsque Henri VIII, « défenseur de la foi », se brouille avec Rome, c'est moins pour revendiquer les droits de la libre pensée que pour gouverner à son aise la conscience de son peuple. Même dans l'Amérique septentrionale, dans la période purement coloniale, l'Église était plus ou moins rivée à l'État. En 1776, il y avait encore une Église épiscopale officielle dans la Géorgie, les deux Carolines, le Maryland, la Virginie. Dans le Connecticut, le Massachusetts, le New-Hampshire, on imposait des serments, relatifs à certains articles de croyance (*tests*), à quiconque devait remplir une fonction publique, de manière à exclure les arméniens, les catholiques, les quakers : des *tests* analogues excluaient les catholiques dans le New-York, le New-Jersey, le Delaware, la Pensylvanie.

Il faut admirer une fois de plus le parti que la race anglosaxonne a su tirer de la liberté politique. Dans le Royaume-Uni, c'est par un épanouissement plus complet de cette liberté que les catholiques obtinrent leur émancipation, que l'Irlande obtint en 1869 le *disestablishment* de l'Église anglicane, c'est-à-dire la suppression de tous les odieux privilèges accordés à la religion d'État depuis la conquête, dans un pays presque exclusivement catholique. Si le pays de Galles emporte à son tour, comme on peut l'espérer, ce *disestablishment*, c'est que la liberté politique aura fait un nouveau pas.

Aux États-Unis, elle a, sur le terrain purement religieux, enfanté des prodiges. Avant le vote de la constitution fédérale, la liberté religieuse n'avait été proclamée que dans

deux États : par le bill des droits du Maryland (3 novembre 1776) et par la loi virginienne du 5 décembre 1776. La convention de Philadelphie, tout en laissant aux États particuliers des pouvoirs exclusifs en ces matières pour en user suivant leur sentiment de la justice et leurs propres constitutions, décida, dans un large esprit d'équité, qu'aucun serment déclaratif de croyance (*religious test*) ne pourrait être désormais exigé pour remplir une fonction publique aux États-Unis. Mais les débats suscités par cette disposition constitutionnelle eurent un long retentissement, et les États particuliers s'associèrent graduellement à cette conception nouvelle de la liberté politique. Ceux qui se formèrent presque immédiatement dans l'Ouest suivirent aisément l'impulsion donnée par la convention elle-même et se hâtèrent d'inaugurer, par la proclamation de la liberté religieuse, l'ère des constitutions modernes. Les anciens États accomplirent peu à peu leur évolution, New-York ouvrant la marche en 1806 et le New-Hampshire la fermant en 1876. Ainsi se fonda, sur tout le territoire de l'Union, une séparation de l'Église et de l'État telle qu'on ne l'avait jamais combinée ni comprise dans la vieille Europe, l'Église et l'État devant suivre une marche parallèle sans jamais empiéter l'un sur l'autre, l'État étant restreint dans une sphère si nettement déterminée qu'il ne pût s'immiscer à aucun point de vue dans la manifestation des croyances et des sentiments religieux (1).

Nous avons marché dans une direction tout opposée. Le clergé catholique était sans doute, sous l'ancien régime, un ordre privilégié ; mais il avait abdiqué de bonne grâce ses privilèges temporels le 4 août 1789, et l'Assemblée constituante, pour le dépouiller de l'influence attachée à la pos-

(1) Mais les constitutions d'État les plus libérales contiennent généralement une proposition de ce genre : « La liberté de conscience ne sera pas entendue « de manière à excuser les actes de licence ni à justifier les pratiques incom-
« patibles avec la paix ou la sécurité de l'État. » (Constitution de la Californie. *Déclaration des droits.*) Comp. CARLIER, *op. cit.*, liv. XII.

session de la propriété foncière, l'avait exproprié de son patrimoine immobilier. Elle commit une grande faute en s'avisant de lui donner une constitution civile. Il sembla naturel à cette assemblée de philosophes de changer la hiérarchie catholique et de s'immiscer dans la discipline ecclésiastique. Elle jugea bon d'organiser un schisme et de donner un prétexte aux persécutions. La Convention fit mieux et forgea de toutes pièces une religion nouvelle. C'est ainsi qu'on empoisonna les sources mêmes de la liberté politique. Plus on avait maltraité le clergé, plus il semblait nécessaire d'extirper du sol national, même par la force, l'Église de France.

La liberté politique implique, dans l'État moderne, la liberté religieuse : elle est atteinte au cœur quand on peut établir, sous n'importe quelle forme de gouvernement, deux droits, deux règles, et réserver à de nouveaux « non conformistes » un traitement particulier. L'archevêque catholique de la Nouvelle-Zélande l'a reconnu lui-même à Chicago, le 15 septembre 1893, dans le congrès des religions : « Personne, a dit Mgr Redwood, ne doit être maltraité à cause de sa religion. L'amour doit guider tous les hommes vers la lumière. La liberté religieuse nous est aussi chère que toutes les autres libertés. » Il y a sans doute, dans les vieux pays comme la France, placés sous le régime des concordats, des liens nombreux entre l'État et l'Église ; les conflits, qui n'ont pas de prétexte ni d'aliment sous le régime de la séparation complète, peuvent naître de leurs rapports. L'Église doit apporter dans l'accomplissement de sa mission un respect d'autant plus sincère des lois civiles, un attachement d'autant plus inébranlable aux intérêts de la patrie ; la tâche du gouvernement est d'exécuter les concordats avec une probité scrupuleuse, sans laisser prendre ce qui relève du pouvoir civil, sans tenter de reprendre ce qui appartient à Dieu. L'esprit de secte et l'esprit de liberté s'excluent l'un l'autre. Il était déjà bizarre qu'on dissertât au Parlement de Paris, en 1598, sur certaines constitutions de

Valentinien et de Théodose, qui privaient les manichéens de leurs droits politiques; mais il le serait bien davantage, cent ans après la Révolution française, qu'on refusât à quelques citoyens soit le droit d'enseigner, soit celui de participer à la confection d'un budget, soit même l'honneur d'entretenir la propreté des voies publiques ou de balayer les édifices municipaux, parce qu'ils regardent ou ne regardent pas le symbole de Nicée comme l'expression de la vérité religieuse.

VI

Toutes les nations ne sont pas jetées dans le même moule. Les divers groupes dont l'humanité se compose diffèrent autant par leurs aptitudes, leurs qualités et leurs défauts que les individus mêmes dont chaque groupe est formé. Peut-être me blâmera-t-on de chercher si quelques défauts du caractère français n'ont pas contribué, dans ce pays, aux nombreux échecs qu'a successivement essuyés la cause de la liberté politique. Quelques publicistes semblent croire qu'on fait injure à la France en se livrant à cette étude. Ils se trompent. Si nous avons commis des fautes, à quoi bon les dissimuler? S'il faut les attribuer à l'abus de certaines qualités, à l'exagération de certains sentiments, pourquoi ne l'avouerions-nous pas? Nous n'avons pas d'autre moyen de nous corriger.

Le propre du Français, c'est, quand il entrevoit un but, d'y vouloir marcher en droite ligne et sans perdre un moment. A quoi bon s'attarder aux préparatifs du voyage? On réfléchirait peut-être aux obstacles semés sur la route; à force de réfléchir, on hésiterait, on ajournerait, on ne partirait pas. Il y a cependant des trajets que le navire ne peut pas faire sans lest, le voyageur sans vivres et sans bagages.

Les Anglais, qu'il faut bien citer aux autres peuples, puisqu'ils leur ont donné le plus ancien, le principal exemple d'un gouvernement libre, n'ont pas montré cette impatience. Ils ont su, dans la plupart des grandes circonstances, concevoir une réforme et l'attendre. Les catholiques mirent plus de cinquante ans à préparer leur émancipation et ne l'obtinrent que par un prodige de persévérance. C'est après une longue série d'efforts et de combats que Cobden et ses amis ont fait prévaloir leurs doctrines économiques et substitué, pour la plus grande gloire de l'Angleterre, le libre échange à la protection. L'opinion publique exigea sans doute, et dès le dix-septième siècle, le remaniement des listes électorales, mais elle admit la lente et graduelle extension du suffrage; la réforme s'opéra sans secousse, ainsi que je l'ai montré plus haut, à l'heure où l'éducation politique des classes populaires légitimait leur participation à la direction des affaires. Chez nous, au contraire, quand la France passa, du jour au lendemain, du suffrage le plus restreint au suffrage universel pur et simple, on ne se demanda ni si le pays était prêt, ni s'il n'allait pas se blesser lui-même avec l'arme dont on chargeait ses mains inexpérimentées; on ne se donna pas même le temps de réfléchir et d'opter en connaissance de cause, par exemple, entre le vote mécanique par tête et le vote multiple ou spécialisé. Nos pères avaient procédé tout aussi légèrement quand il s'était agi de réorganiser, après 1789, le pouvoir judiciaire. Il serait aisé de citer cent autres exemples. Les assemblées françaises obéissent peut-être un peu plus vite et plus facilement que celles de plusieurs pays voisins à quelque impulsion soudaine de la passion populaire, à certains courants d'une opinion factice ou réelle. Nous aimons à brûler les étapes, même en politique, et c'est surtout en politique qu'il faut savoir attendre.

Quand on est trop pressé, l'on se résout trop vite, et, quand on se résout trop vite, on regrette aisément de s'être décidé. Les yeux fixés sur un idéal quelquefois inaccessible,

les Français aspirent sans cesse à mieux faire et se figurent naturellement qu'ils feront mieux en revenant sur leur premier parti; mais ils se désabusent avec une égale facilité sur le second, et, regrettant d'avoir mal à propos changé d'avis, embrassent un avis nouveau. Cette disposition d'esprit ne date pas d'hier. Étienne Marcel fut, avant Pétion, l'idole du peuple. En 1356, les États généraux mettent la royauté capétienne en tutelle et tentent d'ébaucher une espèce de constitution; en 1359, ils ne pensent plus qu'à défaire leur propre ouvrage. En 1561, d'autres États généraux semblent pencher vers les religionnaires (1); en 1576, ils partagent toutes les fureurs des plus exaltés catholiques et retirent au dernier Valois les moyens de régner. Quelques années plus tard, Paris, capitale de la Ligue, accueille avec un délire d'enthousiasme ce Béarnais auquel il a fait une guerre acharnée, et lui reproche bientôt de ne pas sévir contre les ligueurs. Louis XVI lui-même eut, à deux ou trois reprises, dans la première période de la Révolution, quinze jours de popularité. Depuis lors, nous avons passé, qui pourrait le nier? avec une égale facilité d'une dynastie à l'autre ou des branches aînées aux branches cadettes, ou même de la monarchie à la république et de la république à la monarchie. Quant aux ministères, la liste en est interminable, et, depuis une vingtaine d'années, lorsque le Parlement n'indique pas plus de deux fois par an, en se débarrassant du cabinet, que l'intérêt du pays réclame un changement de politique, nous éprouvons quelque surprise. Il n'est pas même nécessaire aux Chambres françaises de culbuter un ministère pour se déjuger. La presse prenait naguère un malin plaisir à signaler, pour la centième fois, les « variations d'une assemblée ». 30 mars 1893. La Chambre des députés décide que « la réforme des boissons ne sera pas « disjointe du budget de 1893 » : du même coup, elle renverse un ministère. 28 avril. Elle décide que la même ré-

(1) Voir, dans notre *Histoire des États généraux*, le ch. iv du liv. II.

forme sera disjointe du même budget. 10 juillet, cinq heures de l'après-midi. La Chambre des députés décide que les réformes des portes et fenêtres, de la contribution mobilière, des centimes départementaux et communaux ne seront pas disjointes du budget de 1894. 11 juillet, onze heures du matin. Elle décide que les mêmes réformes seront disjointes du même budget. 11 juillet, six heures de l'après-midi. La Chambre des députés décide que la réforme des boissons ne sera pas disjointe du budget de 1894. 12 juillet, onze heures et demie du matin. Elle décide que la même réforme sera disjointe du même budget. On ne peut reprocher à cette Chambre, remarque le *Journal des Débats* (1), d'être entêtée ni de craindre le ridicule; mais on reconnaîtra sans peine qu'elle n'a pas beaucoup de suite dans les idées. Que répondre?

Une telle mobilité ne favorise pas le développement de la liberté politique. Celle-ci ne se fonde pas sans une certaine persévérance unie à quelque désintéressement. Comment les mœurs publiques peuvent-elles se former, comment la notion même de la liberté peut-elle se graver dans l'esprit de la nation, si la scène et les acteurs changent à chaque minute? Il ne s'agit pas d'une œuvre spéculative : si le programme se modifie sans cesse, il n'y a plus moyen de combiner et de mûrir, dans ce perpétuel remue-ménage, un programme quelconque, encore moins de l'appliquer. Il est sans doute utile que le pouvoir ne soit pas toujours exercé par les mêmes personnages et que le souverain, quel qu'il soit, ouvre la porte aux idées nouvelles, représentées par des hommes nouveaux; mais il est aussi fâcheux de changer continuellement le personnel politique que de l'immobiliser systématiquement. Les amis les plus sincères des libertés publiques en arrivent à ne plus discerner exactement les nuances politiques qui séparent un cabinet d'un autre : entre tant de routes qui s'ouvrent devant eux, ils ne

(1) Article de M. J. Dietz, 13 juillet 1893.

savent plus trop laquelle prendre, et, craignant de s'égarer, risquent de rebrousser chemin.

Nous avons eu peut-être aussi, jusqu'à ces derniers temps, trop de confiance en nous-mêmes ou plutôt dans les grandes ressources et dans la vitalité de notre pays. On a beaucoup redit au peuple français qu'il avait reçu sa vocation d'en haut, qu'il était investi d'une mission particulière; que, dans la marche éternelle des peuples, il était toujours et nécessairement « en tête de la troupe »; qu'il s'en allait, « chevauchant des chevauchées gigantesques, à travers le « monde », taillant dans la masse humaine, démolissant les remparts du passé, reculant les frontières invisibles de l'esprit, refaisant la carte mouvante de la géographie idéale; qu'il était enfin « la conscience de l'humanité dans son « expression la plus haute ». Il a pu le croire. Nous avons exercé, pendant tant d'années, un si grand ascendant sur les autres! Pouvions-nous oublier le règne de Louis XIV et l'Europe subjuguée bien moins par nos armes que par notre langue, nos mœurs et notre génie? Plus tard, après 1789, nous avons vaincu la coalition des empires, porté le drapeau tricolore dans toutes les capitales, propagé les idées et les lois nouvelles jusqu'au bout de la terre. Chacune de nos révolutions, y compris celle de 1848, donnait une secousse au monde. Nous n'avons plus songé que, pour guider les autres, il fallait d'abord nous conduire, et nous avons trop présumé soit de nos forces, soit de nos lumières. D'une part, nous nous figurions que ce capital immense était inépuisable, et nous l'avons dépensé parfois avec une certaine prodigalité; d'autre part, on nous eût persuadé difficilement que nous pouvions errer, que nous n'avions pas, dans notre marche capricieuse vers l'idéal, enchaîné la fortune, et que nous trouverions peut-être quelque déception au bout de quelque aventure. Cette disposition d'esprit était d'autant plus dangereuse qu'elle se compliquait d'une foi vivace au progrès indéfini, et que nous nous laissions peut-être aller à confondre deux choses distinctes : le pro-

grès général de la race humaine et celui d'une nation. Or les nations peuvent s'affaiblir et disparaître, ainsi que l'a fait l'empire romain lui-même, tandis que l'humanité continue sa course. Aucune d'elles ne personnifie le genre humain. Quelques dons qu'elle ait reçus de Dieu, sa grandeur ou sa décadence est son propre ouvrage. Sachons donc nous interroger et nous connaître; comprenons l'importance de notre rôle sans aller frapper du front les toits célestes; ayons conscience de notre force et soyons à même de la diriger; employons nos facultés à ne pas recommencer les fautes que nous avons déjà commises : nous serons, à ce prix, tout ensemble les maîtres de la fortune et les artisans de notre liberté.

FIN

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	1
--------------	---

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

EN QUOI CONSISTE LA LIBERTÉ POLITIQUE. — SES CONDITIONS ÉLÉMENTAIRES.

I. La liberté politique ne consiste pas seulement dans la suppression du pouvoir absolu concentré dans les mains d'un homme : elle est l'ensemble des droits et des pouvoirs conférés aux citoyens pour assurer la liberté civile. — II. Elle est subordonnée à l'intelligence de certaines vérités et à la pratique de certaines vertus. — La chimère nihiliste de la « liberté totale ». — Pourquoi la liberté civile et politique de l'individu ne peut pas être illimitée. — Formule de Taine. — III. Mais la communauté ne doit pas exiger au delà de ce qui lui est dû. — Elle doit protéger les groupements historiques et naturels. — Elle doit garantir les droits individuels, par exemple la vie, le travail, la propriété, la liberté de conscience. — IV. De la fraternité, de l'égalité envisagées comme les auxiliaires de la liberté..... 1

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ DES ÉLECTIONS.

Elle est plus que jamais la préface de la liberté politique. — Elle n'est incompatible avec aucune forme de suffrage. — Conditions fondamentales de cette liberté. — De la phase préparatoire. — Liberté des opérations électorales proprement dites. Le vote obligatoire. — De la corruption électorale. — De la vérification des élections politiques..... 31

CHAPITRE III

LA LIBERTÉ DU PARLEMENT.

La théorie du mandat législatif. — Oppression de la représentation nationale française de 1790 à 1795. — Du choix de la capitale en vue d'assurer la

liberté de la représentation nationale. — De l'initiative parlementaire. — Nécessité de protéger les élus contre des exclusions arbitraires. — Chacune des deux Chambres doit respecter et garantir l'indépendance de l'autre. 61

CHAPITRE IV

L'INDÉPENDANCE DES JUGES.

Leur indépendance est un élément nécessaire de la liberté politique. — Des divers moyens employés pour assurer cette indépendance. — Hérité des fonctions. — Élection des juges. — Présentations fondées sur l'action combinée de certains corps judiciaires et de certains corps politiques. — Inamovibilité des juges. — Tribunaux extraordinaires : juridictions administratives. — Devoirs de la magistrature envers le gouvernement et du gouvernement envers la magistrature. — La magistrature et l'opinion publique. 88

CHAPITRE V

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE.

Origine logique de cette liberté. — Sa nécessité historique. — Théorie de la liberté sans limites. — Des limites nécessaires. — Comment la liberté de la presse peut être limitée. — Régime préventif et répression administrative. — Tribunaux ordinaires et jury. — Des faits punissables. — De la saisie préventive. — Des pénalités. 116

CHAPITRE VI

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION. — LE DROIT DE RÉUNION.

I. La liberté d'association. — Son origine logique : son développement historique. — État de la question en France. — Comment un régime de liberté peut être organisé. — Autorisation préalable et déclaration. — L'existence légale des associations : exemple des États-Unis ; projets de MM. Bertauld et Jules Simon. — Limites nécessaires de cette liberté. — Des associations illicites. — Y a-t-il lieu de mettre les associations religieuses hors du droit commun ? — Des associations obligatoires. — II. Le droit de réunion. 147

LIVRE II

CHAPITRE PREMIER

DE LA LIBERTÉ POLITIQUE DANS LES ÉTATS MONARCHIQUES

I. La monarchie peut être un obstacle à l'établissement de la liberté politique. — De diverses théories monarchiques. — La monarchie absolue et le droit de révolte. — La monarchie absolue et la monarchie limitée. — II. Le roi peut être, dans une monarchie constitutionnelle, le gardien de la liberté générale. — III. A quelles conditions. 187

CHAPITRE II

DE LA LIBERTÉ POLITIQUE DANS LES ÉTATS RÉPUBLICAINS.

La forme républicaine est compatible avec la liberté politique. — I. Comment la toute-puissance du nombre peut être tempérée par la constitution du corps électoral. — Représentation des intérêts. — Vote multiple. — Représentation proportionnelle. — II. Comment la constitution de la représentation nationale peut entraver le despotisme des majorités. — Les deux Chambres aux États-Unis et en Suisse. — III. Du *referendum*. — IV. Du pouvoir exécutif en Suisse, aux États-Unis et en France..... 226

CHAPITRE III

LE SOCIALISME ET LA LIBERTÉ.

I. Le communisme et la liberté. — II. Le collectivisme et la liberté. — Comment la liberté politique est atteinte par la destruction de la liberté civile. — III. Applications partielles de l'idée socialiste. — Suppression des salaires. — Égalité des salaires. — *Minimum* légal du salaire. — Réglementation du travail et des salaires par les syndicats. — Limitation de la durée du travail. — Suppression du travail à la tâche. — Tarification du prix des baux. — De la campagne contre les bureaux de placement. — Suppression de la « surproduction ». — Les machines. — Le travail des femmes. — Le travail des étrangers. — La prévoyance obligatoire et l'arbitrage obligatoire. — D'une double erreur dans laquelle tombent certains hommes d'État..... 280

CHAPITRE IV

POURQUOI LES FRANÇAIS N'ONT EU JUSQU'À CE JOUR
QU'UNE CONCEPTION INCOMPLÈTE ET UNE POSSESSION PRÉCAIRE
DE LA LIBERTÉ POLITIQUE.

I. Comment les fautes successivement commises par la royauté, par la noblesse, par la bourgeoisie, par les classes populaires, ont mal préparé la France à la pratique de la liberté politique. — II. Comment le mal fut aggravé par l'application immédiate des idées générales et des théories abstraites à partir de 1789. — III. État d'esprit révolutionnaire. — IV. Excès de centralisation et prépondérance de Paris. — V. Comment on a mêlé, même depuis 1789, la question religieuse à la question politique. — VI. Du caractère français..... 325

PARIS

TYPOGRAPHIE DE E. PLON, NOURRIT ET C^{ie}

8, rue Garancière.

JF
801
D45

Desjardins, Arthur
De la liberté politique
dans l'état moderne

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

UTL AT DOWNSVIEW

D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 15 24 03 007 7